

ISTITUTO ITALIANO PER GLI STUDI FILOSOFICI



Silvio Spaventa  
e il diritto pubblico europeo







ISTITUTO ITALIANO PER GLI STUDI FILOSOFICI

# Silvio Spaventa e il diritto pubblico europeo

Atti del Convegno  
di Napoli  
11-12 novembre 1988

*a cura di*  
SAVERIO RICCI



NAPOLI MDCCCXCII  
NELLA SEDE DELL'ISTITUTO

Il presente volume è stato pubblicato con il contributo dell'ISVEIMER.

*In copertina:* S. Spaventa ministro dei Lavori Pubblici nell'«Illustrazione Italiana» del 12 marzo 1876.

© 1992 Istituto Italiano per gli Studi Filosofici

## INDICE

GIULIO M. CHIODI, <i>Profili dello statualismo di Silvio Spaventa. Un'introduzione</i>	p.	7
TERESA SERRA, <i>L'hegelismo di Silvio Spaventa</i>	»	23
GAETANO SILVESTRI, <i>Politica, amministrazione e divisione dei poteri nel pensiero di Silvio Spaventa</i>	»	41
CLAUDIO BONVECCHIO, <i>L'idea spaventiana di 'legalità' dinanzi al concetto di legittimità statuale</i>	»	63
MARIO NIGRO, <i>Silvio Spaventa e il Rechtsstaat</i>	»	85
GIORGIO REBUFFA, <i>Silvio Spaventa e il governo parlamentare</i>	»	109
MAURIZIO BAZZOLI, <i>Silvio Spaventa nella storiografia dello 'Stato liberale'</i>	»	117
PIETRO GIUSEPPE GRASSO, <i>Le antinomie del diritto costituzionale nel pensiero di Silvio Spaventa</i>	»	133





## PROFILI DELLO STATUALISMO DI SILVIO SPAVENTA. UN'INTRODUZIONE

È probabile che si stia attraversando un periodo storico, in cui si vadano accumulando disordinatamente idee e problematiche contrassegnate da esperienze passate. È accaduto più volte nel corso delle civiltà; e sempre, naturalmente, nelle fasi di diffuso sincretismo. Principi e istituzioni che non rispondono più, o lo fanno stentatamente, ai loro scopi, lacerazioni che coinvolgono le formazioni giuridiche e sociali, nonché i modi di pensarle, creano condizioni molto favorevoli a quei complessi ripensamenti. Le pressioni provocate dai cambiamenti in atto in tutti i settori della vita associata investono ovviamente anche quello della statualità, di fronte al quale, certamente più che in altri, si sollevano pesanti perplessità, dato il tipo di consolidamento e di perduranza che ne richiedono le strutture e le regole operanti.

Nel quadro dei fenomeni in crisi o in confusa transizione lo stato è un luogo di accumulo concentrato di tensioni di molteplice natura. La sua stessa crisi diventa un punto di osservazione per indagare sulla situazione del presente e un terreno su cui porre domande circa l'andamento delle trasformazioni in atto. Ma porsi il problema dello stato non significa evidentemente altro che doversi interrogare sulla sua natura, sui suoi fini, sulle sue articolazioni più generali, sul complesso del suo corpo istituzionale. Significa ridiscuterne sostanza, fisionomia e motivi di sopravvivenza. Il periodo storico della costituzione dello stato unitario, quindi, è l'unico riferimento decisivo, nel caso italiano, per affrontare questa informe tematica.

Un fenomeno storico-sociale in crisi è conoscibile ed interpretabile, secondo la metodologia dell'«arco storico», solo ponendolo a confronto col suo momento genetico o germinale. Altrimenti sfuggirebbe l'indispensabile componente di giudizio che è insita nella storicità. Infatti nel momento di crisi di un fenomeno storico-sociale, soprattutto se politico, riemergono strutture, presupposti e fondamenti che, nella sua fase germinale, avevano svolto un ruolo costitutivo.

La comprensione, dunque, dell'attuale situazione della statualità è

condizionata dal riferimento a come essa si presentava nelle fasi storiche della sua costruzione. E credo che qui si trovi la ragione, anche se non sempre cosciente, del nuovo interesse riscosso dallo studio delle vicende inerenti lo stato risorgimentale e immediatamente postrisorgimentale.

L'indagine rivolta a tali ambiti conduce immancabilmente a Silvio Spaventa, che pur non essendo né per vocazione né per professione uno studioso o un teorico propriamente detto, come egli stesso del resto riconosceva, è forse la figura che più di ogni altra ha espresso, nella seconda metà del diciannovesimo secolo, una concezione compiutamente compenetrata tanto della funzione civile quanto del funzionamento interno, per scopi e criteri o modalità istituzionali, dello stato nazionale italiano. La sua apertura intellettuale e la dimestichezza con vicende, ma soprattutto dottrine, di altre aree nazionali europee consentono al suo pensiero di valorizzare anche elementi che travalicano i confini della storia italiana e permettono di collocare lo statista Spaventa nel quadro dei più significativi promotori europei dello stato di diritto, come un esponente di primo piano dello *jus publicum europaeum*.

Qualcuno potrebbe considerare, e sulle prime non a torto, esagerata la pretesa dell'affermazione ora fatta; ma un'attenta valutazione dell'opera spaventiana, unitamente a quella dei momenti evolutivi dello stato di diritto liberale, deve necessariamente condurre alla conclusione che le dimensioni entro cui può ridursi il pensiero di Spaventa sono sostanzialmente dettate non tanto dai limiti riscontrabili nella sua personalità di pensatore e di politico quanto da quelli imposti dal livello generale della realtà politica e culturale italiana di quegli anni.

Ho già avuto modo altrove di rilevare taluni aspetti di originalità nella concezione spaventiana dello stato e se, in una visione complessiva dello sviluppo teorico e pratico dello stato liberale di diritto si può individuare un contributo anche italiano, esso senza alcun dubbio si impersona in primo luogo nella figura di Silvio Spaventa.

Le peculiarità del sistema sociale e civile del nostro paese sono state oggetto di interpretazioni contrastanti da parte degli stessi artefici dell'unità politica nazionale e sono state occasione di prospettive programmatiche disomogenee sul piano delle realizzazioni istituzionali, ma nessuna di queste, complessivamente, si è dimostrata capace di effettivi apporti a pieno titolo originali sotto il profilo dell'ideologia, né ha saputo identificare specificità problematiche tali da non essere, sostanzial-

mente, altro che ripetizione o adattamento di teorie o di modelli elaborati in altri paesi. Anche se ciò, indubbiamente, va riscontrato anche nell'opera di Silvio Spaventa, tuttavia nessuno più di lui ha saputo coniugare le peculiarità del paese con una dottrina dello stato di diritto che, tenendo perspicace conto di quelle, desse luogo ad un modello significativamente non succube di quelli stessi ai quali si ispirava. Se si vogliono, poi, al di là della elaborazione dell'ideologia vera e propria, reperire tratti di originalità di concezione, anche nelle dottrine liberali italiane, degni di rilievo, bisogna universalmente riconoscere che essi sono da ricercare nel pensiero e nell'azione di Silvio Spaventa.

Recentemente la rilevanza dell'opera spaventiana viene documentata dalla frequenza con cui le si è rivolta la riflessione di giuristi, storici e filosofi politici. Infatti, dopo l'ampia ed amorevole attenzione dedicata dall'illustre nipote Benedetto Croce, sono seguite a più riprese pubblicazioni singole e densi riferimenti in scritti di carattere generale, fino all'organizzazione di convegni specificamente intesi a mettere in luce la personalità e l'eredità etica e politica di Silvio Spaventa. Nell'alimentare questo crescente interesse, pressoché l'intero merito va indiscutibilmente all'Istituto Italiano per gli Studi Filosofici di Napoli, che, oltre a patrocinare incontri di studio come quello che ora ci dà occasione di ripensare e di ridiscutere gli apporti del personaggio di cui stiamo parlando ed uno successivo con sede a Bergamo, si è fatto promotore di un'edizione della raccolta completa degli scritti spaventiani.

Spaventa, l'adoratore dello stato, oggi che questo è messo da ogni parte in crisi; il risorgimentale sostenitore dello stato unitario, oggi che questo viene posto da più parti sotto accusa; l'assertore della nazionalizzazione delle ferrovie, oggi che se ne sostiene vigorosamente la privatizzazione; l'intransigente legalitario, oggi che si negozia sulle leggi e si governa anche senza decreti; il persecutore dell'interesse privato nelle funzioni e negli atti pubblici, oggi che...!

Cercherò qui di mettere in evidenza il tema che, a mio parere, giustifica, al di là del mero interesse storico, la rievocazione dopo oltre un secolo di un uomo politico che aveva legato il proprio pensiero strettamente alle vicende del suo tempo. Allora si trattava di affrontare gli enormi oneri della fondazione e del completamento dello stato nazionale, oggi sembra porsi in risalto la necessità del suo superamento. Questo è il dato storico ineludibile dal quale si deve partire.

Di che cosa sia e di che cosa debba essere lo stato — non in

astratta teoria, si intende — Silvio Spaventa ci offre, prima di tutti gli altri nell'universo della cultura italiana dell'ottocento, la spiegazione esauriente. E lo ha fatto costruendo una sintesi non certo priva di originalità, alla quale sono concorsi fattori eterogenei, provenienti dall'osservazione, dall'esperienza diretta, dalle congiunture politiche e dallo studio di filosofi dello stato e del diritto e di giuristi, nonché da ferme convinzioni e attenzione appassionata e meticolosa alle esigenze dell'organizzazione delle strutture pubbliche del giovane regno.

Lo stato liberale di quegli anni offriva sostanzialmente tre modelli nazionali, universalmente considerati tipologici: l'inglese, il francese, il tedesco. Quello inglese, di più lunga tradizione, al sistema rappresentativo parlamentare accostava un'organizzazione amministrativa e giurisdizionale in buona parte decentrata e, nella selezione dei funzionari pubblici, l'adozione in elevato grado di criteri di cooptazione; quello francese costituiva un esempio classico di stato costituzionale a modello accentrato con stretta subordinazione del governo al potere legislativo, affiancato da un sistema burocratico fortemente gerarchizzato; quello tedesco, infine, presentava una struttura *sui generis*, che da una parte rispettava rigorosamente il vecchio principio liberal-costituzionale della rigida separazione dei poteri dello stato, dall'altra poneva molti limiti al principio liberale della rappresentanza, in virtù della persistenza di strutture corporative, e della presenza di aggregati istituzionali locali o decentrati, retaggio di tradizionali assetti territoriali, accoppiata alla vigilante osservanza di principi d'ordine decisamente autoritativi. Certamente non mancano ai tre suddetti modelli molti elementi in comune, soprattutto con riguardo all'ispirazione costituzionalistica e garantistica dei diritti del cittadino, tuttavia ognuno di essi rispecchia un insieme di esigenze e di prospettive politiche che sono peculiari alla storia dei tre paesi che li hanno prodotti.

Il modello inglese, risultato di composite stratificazioni di interessi, riflette inoltre da vicino l'assetto economico pluralistico di una società il cui patrimonio di risorse è alquanto mobile ed articolato, conformemente alla presenza di un mercato espanso, e si forma in ambiti alquanto eterogenei e diversificati, non ultimi quelli dei vasti territori dell'impero coloniale. Il misto di strutture pubbliche vischiosamente conservatrici e, nel contempo, di altre funzionalmente concepite per l'immediato conseguimento di fini concreti, garantisce tanto una continuità istituzionale quanto un'adeguazione alle circostanze insorgenti, in modo

da stabilire un reciproco contrappeso, capace di attutire sia la coartazione della società civile da parte delle istituzioni sia gli effetti disgregativi provocati dalle pressioni sociali.

Il modello francese, a sua volta, risente non poco della sua origine rivoluzionaria e mostra quindi la spiccata tendenza a far coincidere in maniera marcata la società civile con la società politica; ossia, in esso si stabilisce un ruolo attivo della società che le facilita, nei momenti più caldi, una sorta di presa di possesso dello stato. In questo sistema la capacità di pressione della società civile sullo stato trova un punto di resistenza e un correttivo nella robusta struttura centralizzata e fortemente gerarchica della pubblica amministrazione, che possiede un suo saldo innesto nell'incomparabile predominio che esercitano su tutto il paese le complessive relazioni civili e culturali e l'insieme degli apparati selettivi della capitale.

Quanto al modello tedesco, esso si può identificare sostanzialmente con lo stato prussiano. Qui la società civile ha una posizione, si può dire, quasi opposta a quella occupata nel modello francese, giacché il suo ruolo di soggetto politico è enormemente attenuato. La società civile tedesca è sempre stata storicamente un soggetto politico frammentato, per non dire costitutivamente apolitico, propenso a considerare la politicità collocata in una sfera simbolica e superordinata, dotata di forti dosi di immaginario e di sentimentalità, che si sostanzia nell'idea di stato; quest'ultimo viene concepito come un regolatore e addirittura mediatore degli interessi comuni, fino a rappresentare esso stesso la modalità per eccellenza, mediante la quale il bene comune sia conseguibile in armonia superordinata col bene individuale.

Con espressioni sintetiche — per altro un po' ardite in virtù della riduttività che esse comportano — si può dire che, nel modello inglese, la società civile in parte si identifica con le strutture politico-istituzionali e in parte si sviluppa al loro fianco parallelamente, secondo pure regole di compatibilità; nel modello francese la società civile, con la sua spiccata identificazione con la società politica, ora addirittura controlla lo stato ora entra anche in aperto conflitto con esso, essendo lo stato, soprattutto nelle sue strutture rappresentative, un tipico terreno di confronto e scontro competitivo; nel modello tedesco, invece, è lo stato e non la società civile a dare espressione politica all'intero sistema istituzionale e, in tal senso, finisce anche per controllarne in gran parte i fini. Tra modello francese e modello tedesco, con qualche rischio di forza-

tura, è ammissibile affermare che intercorra la stessa differenza che si dà tra una società che si serva dello stato come mezzo della espressione politica della società civile ed una che veda direttamente nello stato l'espressione politica regolata dal diritto.

I tre modelli rispecchiano, come si diceva, la storia dei rispettivi paesi. Due di essi da tempo unitari, la Francia e l'Inghilterra; uno, l'Impero Germanico, unificato in una compagine, per altro decentrata, frutto dell'estensione di uno dei suoi stati, la Prussia. La domanda che ci dobbiamo porre: se non si dà una forma univoca di stato liberale, si può riscontrare un modello di stato liberale anche di tipo italiano?

Innanzitutto, guardando al nostro paese, non sono mancati progetti di riprodurre passivamente e alla lettera nello stato unitario italiano una delle forme operanti altrove, o di congegnare misture più o meno adatte al caso. Anche la necessità da molti sentita di agire in tempi brevi, per contrastare tempestivamente le non indifferenti forze ostili all'unità o comunque disaggreganti, non permetteva, all'indomani dell'unificazione politica del paese, di attendere quel formarsi e quel consolidarsi di costume e di istituzioni, nonché quell'assestarsi, in guise tra loro compatibili, delle profonde eterogeneità esistenti sul territorio nazionale, che costituivano l'indispensabile supporto alla costruzione di uno stato, affinché le strutture fossero adeguatamente consone al tipo di società che esso doveva governare. Tale impellenza, come si diceva, sollecitò da più parti propositi di imitazione di strutture straniere già confezionate e di importazione immediata di soluzioni parziali già adottate all'estero, senza prendere nella debita considerazione il quadro complessivo, anche storico, in cui poteva essere pensata la realizzazione di uno stato nuovo o di ancor recentissima costituzione.

Per quanto possa apparire paradossale, va giudicata nella stessa ottica perfino l'incidenza di quell'elemento decisivo, che è rappresentato dalle istanze nazionalistiche. Va rilevato, a proposito di nazionalismo, quanto lo spirito di indipendenza che animò il risorgimento italiano fece leva su di esso, in misura tale da produrre un netto sovraccarico delle stesse aspirazioni di libertà, che pertenevano agli ideali veramente e propriamente liberali. Il fatto che gli obbiettivi proposti dal nazionalismo avessero di gran lunga prevalso su quelli che l'etica liberale intendeva proporre e il fatto che spesso quest'ultima venisse altresì soffocata, è del resto aspetto più e più volte rilevato dagli storici nell'anima risorgimentale.

Ma nel loro insieme sono forse meno sottolineati dagli storici gli effetti prodotti a breve e a lungo termine da quel versante dell'ideologia unitaria che ha maggiormente enfatizzato l'etica nazionalistica. A parte taluni effetti tardivi, resisi evidenti a secolo novecento ormai inoltrato e che non hanno nulla a che vedere col nostro argomento, va messo in debita luce, nel caso italiano, un carattere storicamente speciale, nel quale si deve giudicare il suo nazionalismo.

Paesi come la Francia o la Germania potevano certamente con non poca difficoltà rivendicare un ruolo culturale loro peculiare ed esaltante i valori espressi dalle rispettive tradizioni, senza ricorrere ad un rafforzamento dello spirito nazionalistico, preso come propulsore della loro stessa espansione civile. Quanto alla civiltà italiana nelle sue tradizioni, invece, essa poteva ben dirsi più di ogni altra erede e depositaria di una cultura transnazionale ed universalizzante, remotamente risalente alla romanità antica, ma poi al suo essere sede territoriale dell'organizzazione centrale della Chiesa Cattolica, universalistica per principio, al suo essere stata luogo del sorgere e dell'affermarsi dell'umanesimo, nonché culla di principî ed istituzioni che dettero orientamento ed avvio alla società moderna. Si tratta di un enorme deposito storico-culturale che, almeno nell'area mediterranea, soprattutto nel limitrofo Centro-Europa e nel vicino Oriente (qui soprattutto per influsso a suo tempo di Venezia) aveva consentito perfino una sensibile diffusione della lingua italiana come lingua culturale e commerciale, la cui estensione risultava molto considerevole ancora verso la metà del secolo diciannovesimo. A differenza di altre civiltà europee, l'applicazione di un principio strettamente nazionalistico non poteva, nella complessiva area culturale italiana, che risultare restrittivo e relativamente mortificante, oltre che dotato, nel suo insieme, di non poca grettezza storica.

Non va neppure trascurata la circostanza, per la quale a possedere, soprattutto amministrativamente e militarmente, gli strumenti idonei a portare a compimento l'unificazione politica del paese si sia trovato, tra i vari stati preunitari, quello stato, il Piemonte, le cui tradizioni, nell'insieme, si potevano considerare meno di quelle degli altri significative e rappresentative delle stratificazioni culturali che costituivano il potenziale più peculiare della civiltà italiana. Del resto alla sua espansione, in seguito all'annessione degli altri stati italiani, ha quasi immediatamente corrisposto una contrazione delle propaggini culturali dell'italianità oltre i confini del paese. In queste circostanze storiche si possono ritrovare

taluni degli aspetti più limitativi dell'opera risorgimentale; e nel complesso bisogna riconoscere che sono per lungo tempo sfuggiti all'attenzione delle forze liberali e dei loro continuatori.

Quelle ora accennate rimangono circostanze di sfondo, non certo secondarie se si dovessero delineare le peculiarità di un modello italiano di stato liberale, che storicamente non si è poi realizzato. Il punto chiave, facendo riferimento alla sola effettività storica, è da ricercare piuttosto nella definizione dei rapporti tra due ordini di istanze: da una parte quello rappresentato dalle caratteristiche più generali ed intese dell'eticità tipicamente italiana di allora, e dall'altra quello voluto dalle istituzioni unitarie e liberali con l'ideologia che le sorreggeva. Il problema sollevato dalla complessità di tali rapporti è ben noto: l'eticità italiana, e quindi i valori ivi dominanti e più diffusi nella popolazione, attingendo in larghissima misura alle tradizioni cattoliche o a quelle legittimiste e municipalistiche, esprimeva un capillare modo di sentire spesso decisamente estraneo, quando non addirittura ostile, agli ideali avanzati dal movimento liberale. Scarsa presenza di una classe borghese sufficientemente ramificata, relativa impermeabilità alla cultura transmontana, rarità di centri di elaborazione e diffusione di idee innovative, egemonia di un'istruzione confessionale, marcatamente refrattaria alla ricezione dei principî della laicità dello stato, privavano la società civile degli indispensabili sostegni alla realizzazione di un programma politico liberale.

La fondazione di uno stato liberale, dunque, non poteva contare sul lievito di una società civile, praticamente inesistente o perfino refrattaria ed avversa. La società dovette, sostanzialmente, essere forzata e, di conseguenza, i principî liberali in gran misura imposti dall'alto, cioè dalla struttura statuale, secondo un procedimento, quindi, abbastanza anomalo rispetto al processo storico generale. Si è trattato, ovviamente, di una procedura che ha comportato oneri alquanto ardui, gravida com'era di intrinseche contraddizioni, che ha dovuto essere messa in atto da una forza statuale precostituita (la monarchia piemontese) con ampio affidamento più sulle capacità di controllo istituzionale di questo stato che non sull'animo della popolazione della penisola.

Ma qui non dobbiamo giudicare nel bene e nel male le dimensioni storico-politiche del risorgimento italiano, né decidere fino a che punto l'idea di libertà e quella di nazionalità risultassero, nel modo in cui si proposero, fra loro compatibili, né quanto entrambe fossero in sintonia



o meno con l'eticità vigente, e neppure, in ultima analisi, se la via seguita dal risorgimento fosse l'unica perseguibile o la migliore, oppure se altre ne fossero praticabili e a che cosa avrebbero potuto condurre; qui noi dobbiamo solo ricordare le difficoltà che il complesso delle condizioni del paese presentava di fronte alla progettazione di un moderno stato liberale; nonché gli effetti sull'universo della vita civile da essa espressa. È indispensabile che questo quadro sia tenuto presente per qualsiasi giudizio si debba formulare sull'opera di Silvio Spaventa. Ed è proprio tenendo in attenta considerazione le direttive fondamentali sulle quali, in positivo e in negativo, è ricostruibile la situazione storico-istituzionale dell'Italia, che si ha la netta percezione dell'importanza rivestita dalla concezione spaventiana.

Tornando al nostro quesito se esista o meno un modello italiano abbastanza definito di stato liberale, una risposta positiva può essere data soltanto pensando all'insieme delle vedute di Silvio Spaventa. E credo più che legittima tale impegnativa affermazione, prima di tutto perché, nel loro sottofondo, le linee direttive del pensiero di Spaventa hanno perfettamente colto il problema centrale del caso italiano, ossia la difficoltà di quest'ultimo di conciliare le due sopradette istanze chiaramente opposte: quella di attuare i principî del liberalismo nel pieno rispetto della libertà e delle garanzie del cittadino unitamente all'autodeterminazione del popolo e quella di controllare un paese che presentava una società molto restia ad accogliere quei principî. Anzi, la costruzione spaventiana dello stato di diritto, sostanzialmente, può essere interpretata come la soluzione istituzionale di quel problema.

Semplicità ed essenzialità delle idee conduttrici, organicità dei principî ispiratori, poche e puntualissime motivazioni e argomentazioni delle scelte conferiscono alla concezione politica di Spaventa certamente il nitore di una dottrina operativa dello stato, efficace nella sua applicabilità e in se stessa completa.

Ma al tempo stesso è anche l'unica concezione che rifletta quelle peculiarità che ci permettono di farla matrice di uno specifico modello italiano di stato di diritto.

Dal punto di vista strettamente dottrinale, essa è frutto di studio e di riflessione condotti soprattutto su dottrine giuspubblicistiche e sorretti da una sagace attenzione comparativistica (che si andò rafforzando e raffinando in modo particolare con la frequentazione, per esempio, di un comparativista della levatura di Rudolf Gneist), la quale fu di pre-

zioso ausilio nell'evitare il semplicismo di un diretto imitare o ricalcare meccanicamente le esperienze altrui. Quello di comparare tra loro diversi sistemi senza farsi succube di nessuno è stato, fuor di ogni dubbio, uno dei tratti più caratteristici del pensiero di Spaventa, che non si è affatto arrestato al puro interesse teorico, dal momento che in lui la stessa esigenza di sviluppare osservazioni comparativistiche nasceva per immediata sollecitazione dei problemi concreti da risolvere; cosicché la dottrina, mai fine a se stessa, diventava lo strumento razionale e giustificatore delle scelte adottate, orientandole e correggendole col sussidio della scienza giuridica, storica e giusfilosofica.

L'aver percepito in profondità, come si diceva, la specifica aporia che affliggeva la società civile italiana, portò Spaventa a tenere costantemente presente una realtà in cui la corruzione, il clientelismo, l'illegalità erano in grado, in ogni momento, di stravolgere i compiti pubblici, trasformandoli in occasioni per soddisfare interessi privati e di parte e per effettuare illeciti traffici, a danno tanto dei singoli cittadini quanto delle istituzioni pubbliche e della loro credibilità. È proprio qui che va riconosciuto il presupposto della tipicità di un modello italiano di stato liberale, che sarà appunto quello elaborato da Spaventa; e sono altresì in tal quadro da ricercare i presupposti fondamentali della sua concezione dello stato, per la quale, senza la presenza di una struttura autoritativa accentrata e forte, capace di imporre sopra ogni altro il rispetto della legge, perfino le istituzioni sarebbero state libera preda di gruppi di interessi, clientele varie e cosche, e di una congerie di pretese pronta a calpestare qualsiasi diritto ed a compiere ogni sopruso. La stessa biografia di Spaventa documenta, del resto, come egli abbia esperito a proprie spese cosa significhi essere preso a bersaglio dalle organizzazioni camorristiche e dai loro esponenti politici. Ed è da qui, infine, che in prima istanza scaturisce anche il suo realismo. La sua intransigenza e il suo rigido legalismo non si possono valutare soltanto alla stregua di un irremovibile preconconcetto ideologico o di un'inflessione caratteriale, protesa al caparbio ossequio verso astratti formalismi, secondo quanto gli fu per altro da più parti rimproverato, bensì sono precise determinazioni rivolte contro le degenerazioni del malgoverno e contro la corruzione, che già stava aggredendo il giovane ed ancor fragile stato nazionale.

Un esempio elequente è costituito dalla sua opposizione all'allargamento del suffragio. Questo atteggiamento gli fu imputato dagli avver-

sari e dai critici del suo pensiero come dettato da eccessi di conservatorismo, ma in realtà esso era sollecitato in larghissima misura dalla consapevolezza che ad ogni allargamento del suffragio avrebbe fatto seguito un'estensione, nella rappresentanza politica, dei gruppi clientelari e degli interessi particolaristici fino a quelli apertamente camorristici. Debbo riconoscere — lo dico qui incidentalmente — di aver io stesso un po' ingenuamente sottovalutato questa preoccupazione di Spaventa e di avere in parte condiviso le suddette accuse, quando, ormai più di vent'anni or sono, mi ero per la prima volta accostato al suo pensiero e alla sua opera e, in particolare, indagavo intorno alla battaglia da lui condotta per la riforma della giustizia amministrativa.

La propensione di Spaventa per uno stato forte ed autorevole è stata facilmente fraintesa, allorché si è voluto accentuare, troppo unilateralmente, l'aspetto politico a scapito di quello giuridico-legalistico, che nel suo pensiero non si possono facilmente scindere senza comprometterne l'effettiva portata. Lo stato forte ed autorevole, voluto dalla concezione spaventiana, non significa affatto esuberanza dell'istituzione pubblica sul privato e sul cittadino, bensì *rigorosa separazione tra interessi pubblici ed interessi privati*. L'autorità superordinata dello stato, che si situa al di sopra di ogni parte e che non è mai esso stesso parte (e soprattutto qui si fa evidente la lezione tedesca) è, attraverso il diritto e la legalità, che sono le sue modalità di espressione, la suprema garanzia della separazione tra interessi privati ed interessi pubblici; e quindi, in ultima istanza, la suprema garanzia dei diritti del cittadino. Il punto focale della concezione spaventiana dello stato dotato di forte autorità deve essere appunto ricercato nell'intento di attuare col massimo rigore possibile la separazione di quei due ordini di interessi (pubblico e privato o, anche, imparziale e di parte), la cui confusione è l'effetto del disprezzo dei diritti e dei doveri civili e l'origine del malgoverno nella vita degli stati.

Nell'indirizzo ideologico espresso da tale visione delle cose prendono corpo i caratteri propri di un modello di stato di diritto dotato di indubbia originalità. I cardini si possono riassumere nel principio dell'unitarietà statuale, o dell'accentramento istituzionale, e nell'assoluta supremazia della legge (condizione della realizzazione delle libertà civili), che deve imperare incondizionatamente nel dirigere e regolare tanto i rapporti interistituzionali, all'interno del corpo statuale, quanto quelli intercorrenti tra istituzioni pubbliche e private e tra istituzioni e singoli

cittadini. Il principio dell'unitarietà e dell'accentramento istituzionale, che trova affermazione nell'autorità dello stato forte e legale insieme, è per Spaventa una condizione indispensabile per la realizzazione degli ideali etici e politici del liberalismo. Liberalismo e statualismo (se con quest'ultimo, ben inteso, non si allude ad una situazione impositiva as-servente sul cittadino) sono interdipendenti o addirittura coincidenti.

Rientra perfettamente in questo quadro generale anche la famosa scelta politica operata da Spaventa a favore di una nuova soluzione dello spinoso problema della giustizia amministrativa, scelta che osteggiava le proposte di autogiurisdizione della società civile, tratta sostanzialmente dal modello del *self government* inglese, in materia di contesa con la pubblica amministrazione.

Su questo problema Spaventa si allontana anche dalle conclusioni cui era pervenuto uno dei suoi principali ispiratori dottrinali, il giurista pubblico Rudolf Gneist, che elaborò per la Germania una disciplina fondata sul principio della *Selbstverwaltung*. La soluzione spaventiana, a favore dell'istituzione di uno speciale tribunale amministrativo come articolazione del Consiglio di Stato, costituiva un sensibile rafforzamento della centralizzazione degli apparati statuali, in virtù di un'opzione autoritativa contro una d'autogoverno. Ma sarebbe un grave errore interpretare, come è stato fatto, questa scelta come semplicemente mirante a consolidare ulteriormente l'accentramento degli apparati di governo per puro amore dello statalismo in sé; il vero proposito di Spaventa era quello di impedire che attraverso organi di autogoverno gli interessi privati e di parte trovassero una breccia per imporsi ai danni tanto dell'integrità e dell'autorevolezza dell'atto pubblico, o provvedimento amministrativo, quanto della stessa legalità in generale. Perfetto conoscitore, infatti, della composizione sociale del paese e del basso livello della moralità pubblica in esso corrente, Spaventa era ben conscio della concreta assenza di un ceto sufficientemente capace, per educazione, grado di eticità, preparazione intellettuale ed orientamento politico, di garantire la disponibilità di giudici di pace o di organi similari realmente affidabili, rispettosi della legge, animati da sentimenti di imparzialità e vocazione per il bene pubblico, tutte caratteristiche, queste, richieste a chi debba svolgere la delicata funzione di far da arbitro in contese, nelle quali entrino in gioco, oltre alle legittime aspettative dei cittadini e degli enti privati, anche quelle dell'ordinamento pubblico in sé.

La crisi dello stato, dunque, viene ravvisata dal nostro autore in

quella della giustizia (altra grande tematizzazione della giuspubblicistica tedesca) e, in specie, nella giustizia amministrativa. E in tal senso, si diceva poco sopra, va riscontrata una stretta fusione tra dimensione politica e dimensione giuridico-legale. Questo nucleo teorico e pratico della concezione spaventiana contribuisce in maniera decisiva a determinarne la specificità.

Tre grandi punti di riferimento stabiliscono le coordinate essenziali del suddetto nucleo: l'idea di stato, la società civile, il partito politico. Il punto debole del moderno sistema statuale, che ne compromette l'integrità etica ed istituzionale, sta nel partito politico. Esso rappresenta il depositario dell'iniziativa politica e costituisce il collegamento politico tra lo stato e la società; ma al tempo stesso il partito politico interrompe la continuità giuridica, o addirittura tutto il rapporto giuridico, tra lo stato e la società, lo stato e il cittadino, nel senso che ne impedisce la costituzione e lo sviluppo secondo legalità. Il ristabilimento della congiunzione o, meglio, armonico parallelismo tra rapporto politico e rapporto giuridico, anziché alla società civile, che ne riprodurrebbe, nelle condizioni italiane date, la disgiunzione per il prevalere in essa dell'interesse di parte su quello pubblico (qui opera una lezione hegeliana unitamente all'esperienza di fatto), è da Spaventa affidato al rafforzamento dello stato nelle sue funzioni giurisdizionali.

La limpida e schematica identificazione — in materia, si intende, di natura pubblica — dei rapporti tra stato, società e partito, l'imputazione a quest'ultimo delle responsabilità di essere strumento delle illegalità e delle disfunzioni interne al sistema e, infine, la soluzione istituzionale proposta, che prevede una rigorosa separazione tra responsabilità politica del ministro (di fronte al parlamento) e sua responsabilità giuridica (di fronte ad un tribunale amministrativo) e una loro ricongiunzione nell'unitarietà statuale rafforzata con aggiuntive attribuzioni giurisdizionali, mettono in luce quei caratteri originali dello stato di diritto spaventiano, che ne fanno, come credo opportuno denominarlo, uno *stato politico di diritto*. Ed è uno stato che presenta indubbie peculiarità italiane.

Accennavo all'inizio ad una relativa analogia che si potrebbe stabilire tra le condizioni genetiche dello stato e quelle in cui quest'ultimo manifesta la sua crisi; analogia che si rende cognitivamente produttiva, quando se ne osservano i singoli aspetti a partire dalle condizioni di crisi, ossia dal momento epigonale. La corruzione negli apparati pub-

blici, l'incapacità della società civile di esprimere ordinamenti imparziali *supra partes*, l'elusione di principi giuridico-legalistici nel condurre gli affari di interesse pubblico, la minaccia all'unitarietà statuale, lo sviluppo del sottogoverno da parte dei partiti, l'incuranza nel rispetto della legittimazione delle decisioni, gli abusi dei privati e dei pubblici funzionari in affari in cui entra la pubblica amministrazione, emergono, sia pure in diverse contestualizzazioni storiche, come problemi comuni ad entrambi i momenti, quello germinale e costitutivo dello stato nazionale e quello epigonale. Le soluzioni spaventiane sono risposte a problemi politico-giuridici che appaiono, senza alcun dubbio, in larga misura essersi riprodotti nel momento storico corrente.

Anche se non è questo il luogo in cui sollevare questioni inerenti il modo di interpretare l'esercizio di pubbliche funzioni da parte della classe politica contemporanea, il riferimento, ancorché fugace, sembra dare miglior spicco alla lezione spaventiana.

Il nodo, ancora una volta, è quello che intreccia sfera pubblica e sfera privata. La posizione squilibrata tra le due si fa ben evidente, se si pensa a come esse siano state per lo più contrapposte tra loro secondo un aberrante criterio concorrenziale.

In una prima fase il sistema politico ha ritenuto che numerose attività tradizionalmente riconosciute proprie della iniziativa privata e strettamente inerenti la relativa sfera dovessero essere, quasi d'autorità, trasferite alle competenze pubbliche; in una seconda fase, che sembra piuttosto coincidere con quella ora in atto, si verificano, nel sistema stesso, fortissime spinte in direzione opposta e si considera disfunzionale mantenere alla competenza pubblica perfino attività fin dalle origini ritenute senza discussione ad essa coesenziali. Ma in realtà — e proprio in virtù dell'operato dei partiti politici — la contrapposizione «pubblico» e «privato» si è rivelata piuttosto inconsistente, giacché la tendenza generale dei partiti nazionali è sempre stata praticamente quella di concepire la sfera pubblica pressoché in senso privato, ossia come un'area in cui estendere l'interesse privato, come sfera di sfruttamento in cui esercitare affari economici e di potere esclusivamente di parte e a vantaggio solo di taluni e non già pubblico. Al partito, nella nostra storia, è mancato sostanzialmente il senso del bene comune e del comportamento a fini pubblici, e il partito si è sempre più proposto come una sorta di agenzia per tutelare interessi privati e per trar vantaggi privati. Da qui un'endemica carenza di dimensioni realmente pub-

bliche nelle istituzioni italiane: e la crisi dello stato, come è noto, è dovuta anche al costante uso dello stato per fini privati. Perciò la sfera pubblica in quanto tale si è manifestata da noi alquanto distorta nelle sue regole e nei suoi scopi, tradita nella sua natura di ordine *supra partes*. E da qui altresì l'errata idea di concepirla concorrenzialmente. Errata, prima di tutto, sotto il profilo strutturale, poiché, per la sua natura superordinata, la sfera pubblica non può essere intesa come parte o controparte concorrente allo stesso titolo della parte o controparte privata; ed errata, in secondo luogo, poiché la contrapposizione avviene, in chi la fa, pensando ad un ambito pubblico come se fosse effettivamente pubblico, mentre in realtà questo si comporta tanto nell'intenzione o quanto nella pratica da privato, cioè non agisce secondo le regole proprie di una sfera superordinata, quale essa dovrebbe essere.

Il merito indiscutibile di Silvio Spaventa è di aver colto la gravità delle condizioni di incapacità della società civile italiana, presa nel suo complesso, di concepire la realizzazione di un ordinamento che esprimesse realmente le modalità e le intenzionalità specifiche di interesse pubblico e comune. Ma non basta; egli comprese altresì e teorizzò in maniera esemplare l'assunto per cui, in assenza di garanzia pubblica, neppure l'interesse privato può essere effettivamente perseguito e tutelato, venendo meno il rispetto del diritto del singolo e di tutti. Perciò il suo sforzo di rafforzare, nella coscienza e nelle istituzioni, la presenza di un ordinamento statutale in grado di agire, nell'assoluta osservanza della legge, secondo regole superordinate agli interessi di parte, è espressione diretta della volontà di difendere la libertà dei cittadini e di contribuire ad imporre il rispetto dei diritti di ognuno. E con ciò egli ha costruito un modello di stato che è ancor oggi un prezioso termine di confronto per attingervi principî di azione e di riforma. Quando, nella concezione spaventiana, il bene pubblico deve prevalere su quello privato, è perché il privato non può rettamente ed equamente realizzarsi senza quello pubblico.

Anche la sua famosa battaglia a favore della nazionalizzazione delle ferrovie, variamente valutata, si muove senza alcun dubbio in questo spirito, che pone un interesse generale del paese come condizione per favorire un esercizio e servizio di comune utilità, che a sua volta è strumento per lo sviluppo di un bene e di un benessere sociale, in cui anche il singolo cittadino trova il proprio beneficio. L'esempio della nazionalizzazione delle ferrovie, che trova articolata e particolareggiata argo-

mentazione in uno dei più elaborati scritti di Spaventa, è certamente il più felice: il provvedimento in questione, infatti, vi è pensato in un quadro generale di considerazioni, che hanno al loro centro una visione completa della natura e dei compiti dello stato moderno di fronte agli interessi generali della società e di fronte alla sua evoluzione; e tanto completa, che il famoso testo è senza dubbio il primo che si consiglierebbe di meditare a chi volesse farsi un'idea precisa di come il suo autore intenda lo stato e la sua funzione storica. Ed anche qui non sarebbe certo difficile scorgere che il classico, e da taluni deplorato, statalismo spaventiano è da iscriversi in una visione, che pone in primo piano l'armonizzazione giuridico-legalistica degli interessi, in funzione di promuovere uno sviluppo sociale progressivo e liberale del paese.

«Pubblico» non è dunque affatto una nozione concorrenziale, in competizione con «privato» e viceversa, perché non si configura mai come *pars* (pubblico) contro *pars* (privata), secondo quanto oggi si tende spesso a sostenere; «pubblico» è ambito di armonizzazione giuridica di tutti gli interessi e di tutte le possibili *partes* su un piano che tutti li trascende e che non può trovare nessun'altra espressione concreta ed oggettivata che nella legge. Il principio autoritativo che domina tutta la visione spaventiana della vita istituzionale trova qui le sue ragioni di essere e, colto nella sua funzione di suprema garanzia del diritto, rimane tuttora un referente normativamente decisivo per rappresentare la necessità che vi sia, per la salvaguardia di uno stato libero e democratico, un riferimento autoritativo *supra partes*, non prodotto, quindi, di negoziazioni né imposto dalla prevalenza dei socialmente o economicamente più forti, né esposto all'arbitrio di chi abbia a disposizione più mezzi per controllare la massa ed orientarne i comportamenti. Ma quanto qui importa maggiormente dire, a conclusione, è che in quel principio autoritativo, rivolto al bene pubblico, costituito *supra partes*, e che si esprime secondo legge, si trova il fondamento più radicale ed elaborato con originalità del contributo spaventiano alla definizione dello *jus publicum europaeum*.



## L'HEGELISMO DI SILVIO SPAVENTA

Nel 1877, ventisei anni dopo il *Costituto* di Silvio, il fratello Bertrando nell'invagliene una copia, così scriveva: «Eccoti lo scritto che mi chiedi... Giudica tu se ti conviene pubblicarlo, anche in parte. È di quasi trent'anni fa, e, nella quasi universale ignoranza delle cose di Napoli e dell'Italia di quel tempo lì, avrebbe bisogno di qualche commento. Perfino quel *sentimento profondo della legge* che vi domina — sentimento che per me è il vero spirito liberale ecc. — potrebbe nello stato presente dei cervelli italiani essere mal capito»<sup>1</sup>. Bertrando pone l'accento su una caratteristica di Silvio, questo suo profondo sentimento della legge, che non lo ha mai abbandonato, né nel difficile momento del suo processo, che pure è una patente illegalità, né durante tutta la sua vita, e che si è sempre collegato ad una fede altrettanto profonda nel cammino della libertà. E a Hegel, che negli anni quaranta appare l'apostolo stesso della libertà, Silvio, come facevano, del resto, i napoletani progressisti di allora, si rivolge perché nel suo pensiero trova, da un lato, un concetto di Stato quale «espressione della nazione tutta intera e degli alti valori morali di essa» e, dall'altro, la teorizzazione più completa, per i suoi tempi, dello stato costituzionale.

La traduzione italiana della *Filosofia della storia*, a cura di Passerini, è del 1840. Malgrado nell'introduzione il traduttore mettesse in evidenza alcuni motivi di chiusura verso il futuro presenti nell'opera hegeliana — Passerini notava come Hegel non tenesse alcun conto dell'avvenire — nel gruppo degli Spaventa, che nel 1846 aprivano un scuola di filosofia a Napoli, scuola che sarà chiusa per le idee progressiste che vi circolavano — non sono certamente i motivi conservatori del filosofo dello Stato prussiano a esser messi in primo piano, quanto piuttosto i motivi dello Hegel filosofo della libertà e dello Stato costituzionale. Non solo, ma anche la morte della filosofia, adombrata negli scritti hegeliani, appariva agli Spaventa motivo positivo in quanto significava che

<sup>1</sup> Cfr. G. VACCA, *Nuove testimonianze sull'hegelismo napoletano*, «Atti dell'Accademia di Scienze morali e politiche», Napoli 1965, pp. 36-37.

il pensiero dovesse ormai tradursi in realtà. Restano così essi lontani dal cogliere e sviluppare quei motivi di conservatorismo, o peggio reazionarismo e totalitarismo<sup>2</sup>, che una critica successiva avrebbe rimproverato a Hegel e agli stessi Spaventa.

Agli occhi degli Spaventa, e nella divulgazione che essi ne fecero, lo Hegel assume i toni rivoluzionari di colui che mostra agli italiani la via da percorrere se vogliono costituirsi a nazione. E in Hegel gli Spaventa, Silvio soprattutto, ritrovano un altro tema importante ai fini della realizzazione dello Stato nazionale. Si tratta di quei motivi della *Filosofia della storia* in cui Hegel ricorda che proprio i paesi cattolici che non avevano compiuto la riforma avrebbero realizzato la nuova rivoluzione; in Hegel gli Spaventa ritrovano cioè i suggerimenti per poter risolvere in modo soddisfacente l'annoso problema del rapporto tra Stato e Chiesa.

Il profondo sentimento della legge, in Silvio, è sicuramente un retaggio specifico della cultura giuridica illuministica napoletana<sup>3</sup>, oltre che di Vico, il quale pure viene dagli Spaventa interpretato in termini, che, al di là del coscienzialismo caro a Galluppi, ne fanno il precursore stesso di Hegel; ma questo profondo sentimento della legge — e questa è caratteristica certamente estranea alla cultura napoletana del tempo — si esprime per la prima volta in Italia come sentimento del diritto pubblico, da intendersi, in un primo tempo, nel senso anche hegeliano di «sentimento dell'esistenza della volontà libera»<sup>4</sup>, laddove il diritto, cioè, non è assunto nel suo significato restrittivo (cioè in senso prettamente giuridico) ma nel senso più generale di quell'*esistenza che comprende in sé tutte le determinazioni della libertà*. Vero è che questo senti-

<sup>2</sup> Anche G. VACCA (*Politica e filosofia in Bertrando Spaventa*, Bari, Laterza, 1967, p. 17) mette in evidenza «il nesso che, malgrado l'avversione di Mazzini per gli hegeliani, ci fu a Napoli all'atto del diffondersi dello hegelismo, fra unitarismo democratico e mazzinianeggiante, in politica, e hegelismo in filosofia» e come non fosse certo una stramberia l'accusa che Gioberti faceva a Hegel di essere «il metafisico della politica accreditata presso un certo numero di democratici» riferita da Bertrando Spaventa, in *Da Socrate a Hegel*. Di Hegel lo Spaventa legge, oltre alla *Filosofia della storia*, i *Lineamenti di Filosofia del diritto* e, successivamente, la *Fenomenologia dello Spirito* e alcuni brani della *Enciclopedia*.

<sup>3</sup> A cui non resta estranea certamente la figura dello zio Benedetto Croce.

<sup>4</sup> Cfr. G.G.F. HEGEL, *Lineamenti di filosofia del diritto*, trad. it. di F. Messineo, Bari, Laterza, 1970, par. 29. D'ora in avanti le citazioni dei paragrafi appariranno nel testo.

mento del diritto pubblico troverà poi una ulteriore specificazione nell'incontro con lo *jus publicum* tedesco e con le esperienze giuridico-politiche inglesi e francesi, che, completando la visione spaventiana, contribuiranno ad allontanarla in parte da Hegel; anche se il primo Spaventa hegeliano e vichiano si salda, in questo, con lo Spaventa della commemorazione di Pisanelli in cui, nel delineare la figura del commemorato, Silvio ricorda — quasi a dirlo di se stesso — come fa notare Capograssi<sup>5</sup>, che per lui «il diritto non era una formola vuota di poteri e di limiti arbitrari e convenzionali, ma la coscienza delle relazioni razionali di tutte le forze della vita, il risultato continuo dell'esperienza verace e sicura delle vere utilità umane»<sup>6</sup>. Cioè, il diritto non è espressione di un potere o di una volontà che si ponga al di sopra della comunità, ma è la stessa esperienza comune che si traduce in legge. La consapevolezza che questa esperienza non coinvolga solo l'aspetto dei rapporti giuridici privati ma anche la struttura stessa della comunità è, grazie a Hegel e a Vico, il lato nuovo della sensibilità giuridica di Silvio, il quale vede nello Stato post-rivoluzionario il nuovo diritto come diritto pubblico. «Il diritto umano — dice Silvio — sebbene nella sola forma di diritto privato, non raggiunse presso niun popolo tanta eccellenza, quanto in quello da cui noi tragghiamo il nostro sangue, nel popolo romano. Né perché il diritto privato si distingue, formalmente forse più che materialmente dal pubblico, per ciò può credersi che, dove l'uno raggiunse tanto vigore e tanta perfezione, l'altro possa rimanere in uno stato rozzo e imperfetto, condannato a perpetua infanzia. Il diritto è essenzialmente uno; e dove una delle sue forme venne su con tanta virilità e rigoglio non è possibile che l'altra non sappia conquistare il dominio che le spetta nella vita umana»<sup>7</sup>. Lo Stato spaventiano è, proprio per questo rispetto del diritto pubblico come essenza di una nazione, uno stato costituzionale e in esso si attua una saldatura tra politico e giuridico che non può evitare di comportare — col modificarsi del politico — anche il modificarsi del giuridico stesso, con tutti i rischi di cui Spaventa si renderà conto nel corso della sua lunga carriera politica. E non si tratta sol-

<sup>5</sup> G. CAPOGRASSI, *Il ritorno di Silvio Spaventa*, ora in *Opere*, VI, Milano, Giuffrè, 1959, p. 14.

<sup>6</sup> *Discorsi parlamentari di Silvio Spaventa*, con prefazione di V. Riccio, Roma, Tipografia della Camera dei Deputati, 1913, p. 509.

<sup>7</sup> S. SPAVENTA, *La giustizia nell'amministrazione*, Torino, Einaudi, 1949, p. 66.

tanto dei rischi di cui parla Capograssi nel suo saggio su Spaventa: «la democrazia ha nel suo grembo una doppia e divergente esigenza che ne travaglia la vita, mentre nel momento del deliberare deve essere maggioranza, cioè partito dissenso lotta passione, nel momento dell'eseguire la legge deve essere produzione e obbiettività giustizia»<sup>8</sup>, ma si tratta di rischi più consistenti che sono quelli del prevaricare dal basso o dall'alto in ragione di quegli interessi particolaristici che lo stato, per Spaventa, deve mediare ma non esaltare; sono i rischi, soprattutto, che la monarchia costituzionale porta con sé, della trasformazione dello stesso concetto di diritto che diventa, attraverso una partecipazione indiscriminata del popolo alla formazione delle leggi positive, accidentale rispetto alla sua essenza, cioè diventa volontà della maggioranza, quindi del più forte, non più espressione di quella volontà generale che mantiene il collegamento con la storia e la libertà; perda, cioè, la sua caratteristica di risultato continuo dell'esperienza verace e sicura delle vere utilità. Contro questo pericolo, che si fa corposo e reale nel corso degli anni, Silvio ritrova sempre il suo profondo sentimento giuridico che si mostra anche come formalismo in grado di controbilanciare la politica con la legge, dando alla politica leggi fondamentali e immodificabili. Si legge già nel citato *Costituto*: «la principale legge, quella da cui tutte le altre devono prender norma, che le sovreggia tutte, cui niuno può contraddire o limitare è per me, o signori giudici, e deve essere anche per voi, la Costituzione politica di questo regno del 10 feb. 1848»<sup>9</sup>.

E per lo Spaventa antiborbonico, anche se fiducioso nella storia come progresso della libertà e certo della continuità della storia stessa, doveva essere ben amaro riconoscere alla costituzione borbonica questo significato. Ma, come già aveva scritto sul «Nazionale» del 2 maggio, le concessioni borboniche sono «caparra sicura del resto. Così noi accettammo la Costituzione del 10 feb., così accettammo la legge elettorale del 29 feb. monche meschine ed assai poco liberali come erano: ma esse non furono accettate che provvisoriamente come pegno di cose maggiori»<sup>10</sup>,

<sup>8</sup> G. CAPOGRASSI, cit., p. 18.

<sup>9</sup> Cfr. *Atti e documenti del processo di Maestà per gli avvenimenti del 15 maggio 1848 in Napoli, con una consultazione di magistrati e pubblicisti italiani sopra le questioni legali e costituzionali della causa*, Torino 1851, p. 96.

<sup>10</sup> S. SPAVENTA, *Dal 1848 al 1861. Lettere scritti documenti pubblicati da B. Croce*, Bari, Laterza, 1923<sup>2</sup>, p. 42.

un pegno della storia non della dinastia che non sapeva onorare le sue promesse, facendosi così alleata allo stesso progresso per la sua stessa incapacità di camminare coi tempi.

La costituzione del 10 febbraio è un passo giuridico e politico contemporaneamente<sup>11</sup>, è un passo adeguato ai tempi ed è anche espressione di un ineludibile rapporto tra potere e legge, tra politico e giuridico per cui lo stesso hegelismo di Silvio si chiarisce come un punto di riferimento continuo ma non pedissequo né generico, realizzantesi, da un lato, come accettazione di fondo di una concezione della storia come progresso della libertà<sup>12</sup>, che tende ad attualizzare Vico, e, dall'altro, come rifiuto di un sistema<sup>13</sup> per l'accettazione di quei momenti di esso che, aderenti alla realtà storica del tempo, Silvio riprende e riproduce,

<sup>11</sup> Giuridico, in quanto Silvio attribuisce alla Costituzione il significato di legge fondamentale da cui tutte le altre dipendono in una linea di logica discendenza che sarà poi teorizzata da altri, e politico perché riconoscimento della struttura stessa del nuovo Stato post-rivoluzionario.

<sup>12</sup> Si legge nel «Nazionale» (cfr. S. SPAVENTA, *Dal 1848 al 1861*, cit., pp. 36-37): «la ragione sola governa il mondo ed ha un diritto infinito all'esistenza. La ragione è scopo a se stessa e questo scopo è la libertà». Ed è da ricordare, del resto, che nel clima della Napoli di allora il cui stato era «la negazione di Dio eretta a sistema», in cui Ferdinando era, come notava Silvio, legislatore ed esecutore unico, si riteneva che occorresse rifarsi a Hegel per costituire quello Stato che avrebbe riconosciuto ma anche dato dignità all'uomo. È del 1850 la famosa lettera di Pasquale Villari a Bertrando in cui si legge: «Far intendere Hegel vorrebbe dire rigenerare l'Italia... L'Italia ha bisogno di trovare un sistema che rappresenti tutta la sua nazionalità, che raccolga quanti elementi di vita sono in tutta la penisola; ma, prima di tutto ha bisogno di ritrovare la coscienza di sé medesima, ed a questo nessun sistema è più capace dell'hegeliano» (Cfr. S. SPAVENTA, *Dal 1848 al 1861*, cit., p. 78). Ancora nel 1881 lo stesso Silvio, ricordando quei tempi, diceva «rifare gli italiani significava svestirsi del vecchio uomo, e fare di noi degli uomini moderni; il cui pensiero, nudrito di soda e larga scienza, fosse la mente di un grande e libero Stato, il cui cuore, nobile e retto, fosse l'anima di una società vigorosa, civile e morale, dove sia bello e degno vivere» (Cfr. S. SPAVENTA, *L'amministrazione della Pubblica Istruzione*, in *La giustizia nell'amministrazione*, cit., p. 108).

<sup>13</sup> Scriveva al fratello (cfr. S. SPAVENTA, *Dal 1848 al 1861*, cit., p. 212-13): «Io sono ridotto a questi termini, che fuori dal sistema di Hegel la verità filosofica mi appare erronea e inadeguata alla sua essenza; e di questo sistema non posso ancora giungere a farmi una ragione chiara: esso stesso mi sembra dubbioso e puramente formale. Certi anelli di transizione tra le diverse sfere del sistema mi appaiono come macchie oscure, che resistono alla maggiore penetrazione della mia vista; non so come intenderli, se come semplici concatenamenti dello scibile, ovvero ancora come concatenamento della vita reale».

con terminologia anche hegeliana ma con proprio realismo, facendoli discendere dall'astratto della filosofia alla concretezza della vita.

Se la visione spaventiana dello Stato non nasconde certe radici hegeliane è anche vero che essa traduce in termini concreti suggestioni più culturali che filosofiche per cui ad assumere rilevanza sono proprio politica e diritto dal cui rapporto Spaventa è condotto a non sottovalutare nemmeno quel formalismo giuridico di stampo kantiano che spinge a mettere in risalto come lo stato che egli aveva in mente, pur legato alla radice hegeliana, non dovesse dimenticare di essere anche e soprattutto sistema e ordinamento giuridico, perché solo dall'equazione diritto-stato può scaturire la vera libertà e solo così lo Stato può essere non una istituzione «arbitraria e dipendente dalla volontà di alcun individuo, sia il Principe, sia qualunque altro», ma «qualche cosa più alta ed assoluta, all'arbitrio soprastante e insidente nella volontà dei cittadini»<sup>14</sup>. Cioè, in lui senso dello Stato e senso del diritto (pubblico) sono tutt'uno ed entrambi coincidono col profondo sentimento della libertà. Non stupisce quindi, a questo punto, che egli tenga poco conto della storia universale hegeliana e di quella parte dello Stato che riguarda i suoi rapporti con gli altri Stati.

L'idea della libertà è il fondamento della stessa storia che si presenta come storia della libertà di un popolo determinato, consapevole della comune origine e che conserva la memoria di essa, quindi realizza il suo diritto come esistenza della volontà libera. La libertà è collegata con la nazionalità non per opportunità politica, ma per sua intrinseca necessità, essendo, come la nazionalità, connessa al concetto di diritto come storia comune, ed è collegata all'indipendenza perché senza di essa vengono a mancare quei presupposti che fanno di un popolo un popolo libero. Così nel «Nazionale» la libertà, idea di ogni rivoluzione, non è altro che un astratto che, per concretarsi «abbisogna di un immediato sensibile» e cioè la nazionalità, la quale ultima si determina nell'indipendenza<sup>15</sup>. Ma questa libertà, «unico scopo della ragione», è tale solo se collegata all'autorità; il problema della libertà, svincolato da ogni fondamento metafisico, si trasforma essenzialmente innanzitutto in problema politico, quel problema politico che «assume in lui l'intensità e la

<sup>14</sup> S. SPAVENTA, *Dal 1848 al 1861*, cit., p. 26 («Il Nazionale» del 5 marzo 1848).

<sup>15</sup> *Op. cit.*, p. 35 e ss.

totalità del problema morale»<sup>16</sup>; ma questo problema della libertà si trasforma anche in problema giuridico, anzi Silvio è certo che la legge, il diritto e l'autorità devono «essere puro volere umano», ponendo così allo Stato limiti insormontabili e obblighi ben precisi nei confronti della comunità: esso, per Silvio, non può che essere il «rappresentante del puro volere umano», eliminando quindi ogni iato, almeno in teoria, tra governo e governanti, proprio come nell'intimo del singolo uomo deve riproporsi l'identità tra libertà e autorità. L'uomo vecchio deve spogliarsi, cioè, della sua particolarità e volere la legge, spogliarsi della concezione astratta del diritto.

La lotta contro l'astrattismo in tutte le sue forme è presente già nel giovane Silvio, il quale nel 1844, nella «Rivista di filosofia», rilevava come la stessa cultura italiana avesse fino allora risentito di questo astrattismo<sup>17</sup> e come fosse ormai giunto il momento di superarlo. Undici anni dopo, nel 1855, in carcere, Silvio annotava su un quadernetto quei pensieri sulla libertà che ripetono un linguaggio hegeliano e contemporaneamente risentono di un antiindividualismo che rispetta l'uomo che sappia cogliere la razionalità: «La libertà vera è obbiettiva e subbiettiva nel tempo stesso: voglio dire che essa deve avere per contenuto la ragione obbiettiva e per forma la subbiettività dello Spirito. Io sono libero se voglio e fò ciò che è ragionevole, io devo fare la legge, e devo volere la legge. La legge deve essere la mia volontà»<sup>18</sup>. Sembra, come del resto gli è stato rimproverato, che Spaventa operi confusione tra concetti filosofici e concetti empirici per cui gli accadrebbe di «applicare una formula filosofica della libertà — che consiste nel fare ciò che si deve e volere ciò che si fa — nel campo politico, ritrovando nell'ordine costituito dello Stato il principio dell'obbiettività — fare ciò che si deve — e nella rappresentanza nazionale il principio della subbiettività, volere ciò che si fa»<sup>19</sup>. Ora nel paragrafo 15 dei *Lineamenti di filosofia del diritto* si legge: «Quando si sente dire che la libertà è soprattutto poter fare ciò che si vuole, tale concezione può essere considerata come *difetto totale dell'educazione del pensiero*, nel quale non si trova alcun sen-

<sup>16</sup> G. CAPOGRASSI, cit., p. 14.

<sup>17</sup> S. SPAVENTA, *Dal 1848 al 1861*, cit., p. 14.

<sup>18</sup> S. SPAVENTA, *Dal 1848 al 1861*, cit., p. 191.

<sup>19</sup> P. ROMANO [ALATRI], *Silvio Spaventa. Biografia politica*, Bari, Laterza, 1942, p. 79.

tore di ciò che è la volontà libera in sé e per sé, il diritto, l'eticità e così via». L'attenzione di Silvio si sofferma proprio su «quel difetto totale dell'educazione del pensiero». L'atteggiamento della razionalità, che conduce, senza possibilità di equivoci, all'equazione di libertà e autorità, quindi di diritto e potere, è un fatto collegato all'educazione e, quindi, all'attingimento della personalità. E lo Spaventa, che pure ha affermato che la libertà si educa con la libertà, ha scarsa fiducia che ad una tale *cultura animi*, cioè al riconoscersi nella razionalità, si possa pervenire senza la mediazione dello Stato, che pure è espressione del grado di sviluppo del popolo stesso, o di quella parte di esso che è più evoluta, e soprattutto ha scarsa fiducia che un tal processo possa essere veloce. Giocano in questo, che resta un atteggiamento solo apparentemente aristocratico, vari motivi, tra cui anche la conoscenza delle caratteristiche delle masse — gente che fino a poco tempo fa era cannibale —<sup>20</sup> il suo scarso dar peso all'incidenza che sulla educazione dei popoli possono avere le condizioni materiali di vita, ma, soprattutto, un fondato timore sul rischio dissolutore insito in ogni democrazia che non può che fondarsi su un individualismo legato ad un fondamento particolaristico tanto più dissolvente quanto meno maturi siano i popoli. Di Hegel, Spaventa avverte e fa sua la teorizzazione su forma e contenuto, ma non avverte il dialetticismo che vi deve essere connesso, forse perché il suo Hegel è troppo kantiano, così come il suo modo di intendere il diritto in senso lato non dimentica la lezione di Vico e non dimentica la lezione di Kant che il Colecchi negli anni dell'arrivo dei fratelli Spaventa a Napoli difendeva contro Galluppi e i galluppiani conservatori. La mancanza di dialetticismo, che è poi rifiuto di entrare in un piano speculativo che non gli sarebbe consono, si trasforma così in una sorta di traduzione concreta di alcuni motivi della filosofia tedesca, di quella filosofia che, a suo giudizio, porta a compimento la filosofia italiana. Così, nel «Nazionale» e nei suoi scritti politici, oltre che in tutta la sua opera politica, il problema della libertà è sempre un problema di di-

<sup>20</sup> Basti pensare alla sua esperienza di ergastolano grazie alla quale aveva potuto conoscere ladri e assassini rendendosi conto del grave stato di degradazione umana ancora esistente negli strati bassi della popolazione. Basti per tutti l'episodio, raccontato da Settembrini, dell'arrivo a Santo Stefano di molti deportati comuni che si inginocchiavano davanti ad una tavola imbandita ritenendo che si trattasse di un altare. O gli episodi di ferocia che si ripetevano all'interno del carcere.



gnità, un problema però prima spirituale e poi materiale e si trasforma nel problema politico di come nello Stato — principio della libertà oggettiva e tale non solo per la sua semplice esistenza, ma perché trae la sua legittimazione dalla corrispondenza alla nazione tutta — anche il principio della subbiettività debba e possa trovare il suo pieno riconoscimento, e nel problema giuridico di un riconoscimento pieno del diritto dell'egualianza non nei rapporti privati ma nella qualifica di cittadino<sup>21</sup>.

Nel paragrafo 260 Hegel definisce lo Stato «come la realtà della libertà concreta», anzi ricorda come la forza e la profondità dello Stato moderno stia nel fatto che «l'universale deve essere dimostrato nel fatto, ma la soggettività, dall'altro lato, deve essere sviluppata totalmente e vivamente». Spaventa si domanda: «Ora nello Stato questo principio della libertà come ha da aver luogo? Lo Stato è la verità della libertà; in esso cioè la libertà obbiettiva (il ragionevole della libertà) giunge alla sua verità: e parimenti della libertà soggettiva. Ma la libertà soggettiva come coscienza non ha la sua verità che nella rappresentazione: la sua verità nello Stato è dunque che vi sia rappresentata. Di qui il principio della rappresentazione»<sup>22</sup>. Principio nuovo e che contemporaneamente riflette la «guisa di temperanza» di Silvio per il quale la speranza immortale nella libertà del mondo nasce dalla convinzione che essa è «la verità e la necessità della ragione umana, la giustizia e la legge della provvidenza»<sup>23</sup>, per cui nel suo pensiero «gli ostacoli frapposti dagli interessi privati e dalle egoistiche cupidità degli individui possono durare o arrestare per poco la nuova ragione dei tempi»<sup>24</sup>. Sono motivi anche vichiani, che

<sup>21</sup> «La libertà — scrive Silvio — senza il limite giuridico dell'uguaglianza essenziale della natura umana, si trasforma facilmente in servitù: sviluppa tutte le differenze di forza e capacità degli individui senza mantenerli nell'unità fondamentale della specie, eleva gli uni e abbassa gli altri; innalza un ceto e tiene sotto un altro in soggezione. Si è dentro la sfera dell'uguaglianza sostanziale della specie che la libertà può solamente vivere immune da queste deviazioni». La citazione, che si riferisce ad un articolo apparso sulla «Nazione» il 19 dicembre 1859, è tratta da *Gli hegeliani di Napoli e la costruzione dello Stato unitario*, catalogo della mostra a cura dell'Istituto Italiano per gli Studi Filosofici e della Biblioteca Nazionale di Napoli, Napoli, nella sede dell'Istituto, 1987, p. 485.

<sup>22</sup> S. SPAVENTA, *Dal 1848 al 1861*, cit., p. 192.

<sup>23</sup> Cfr. lettera a Felicetta del 27 giugno 1854. La citazione è presa da M. THEMELLY, *Silvio Spaventa in un epistolario inedito. 1853-1858*, in *Studi storici in onore di Gabriele Pepe*, Bari, Dedalo, 1969, p. 709.

<sup>24</sup> S. SPAVENTA, *Dal 1848 al 1861. Lettere scritti documenti pubblicati da B. Croce*, Napoli, Morano, 1898, p. 41.

però non sottraggono Spaventa alla critica che la sua fiducia nel processo indefettibile delle idee sia in realtà astratta fiducia che solo la ragione governi il mondo e che solo il ragionevole abbia diritto alla esistenza.

Il sistema rappresentativo, che è il nuovo dello Stato post-rivoluzionario, deve assicurare la libertà e collegarla in unità politica col predominio legale della spiritualissima forza della pubblica opinione<sup>25</sup>. Rappresentanza, indipendenza e nazionalità sono così il trittico che realizza la libertà, la rappresentanza nel suo lato subbiettivo, la nazionalità nel suo lato obbiettivo — essa è la coscienza dell'Infinito della Società e la memoria della comune origine, il quale infinito è lo Stato secondo il suo concetto<sup>26</sup>, la indipendenza come fondamento di entrambe. Ma così come la libertà si definisce in relazione all'autorità e la soggettività in relazione all'obbiettività, anche la rappresentanza si definisce in relazione ad un contenuto che deriva dalla «obiettività» del rappresentante, cioè di quell'«uomo che ha interiorizzato la ragione». E qui c'è da ricordare il modo in cui Spaventa intendeva la rappresentanza e il voto la cui base morale stava nell'attitudine a procurare il pubblico bene e non certamente nelle capacità e attitudini personali «che possono tutt'al più concorrere a formare il bene individuale ma non garantiscono che chi le possiede sia per ciò solo capace d'intendere e d'operare il bene altrui»<sup>27</sup>.

Nel «Nazionale» del 1 marzo Spaventa afferma: «La sovranità del popolo è la nostra massima fondamentale; ma noi teniamo nel medesimo tempo che la potestà delegata debba essere liberamente esercitata perché sia forte e che non s'abbia altro freno che quello della Legge e della pubblica opinione, formolata dal suo legittimo organo della stampa libera e della libera associazione, che ha il suo sfogo normale nel diritto di petizione»<sup>28</sup>.

E poco oltre «in un governo nazionale, che abbia la sua legittima rappresentanza, il maggior pericolo si è che la forza direttrice discenda nella piazza e la legalità sia manomessa. Noi pertanto alzeremo la voce, o che dal potere o che dalle moltitudini sia prevaricata la legge. Il regno delle capacità è venuto». C'è la fede illuministica nella ragione, c'è il

<sup>25</sup> S. SPAVENTA, *Dal 1848 al 1861*, cit., p. 26.

<sup>26</sup> *Op. cit.*, p. 30 e ss.

<sup>27</sup> S. SPAVENTA, *La politica della Destra*, Bari, Laterza, 1910, pp. 467 e ss.

<sup>28</sup> S. SPAVENTA, *Dal 1848 al 1861*, cit., p. 21.

sentimento profondo della legge ricordato da Bertrando, ma c'è anche un motivo di prudenza e moderatismo tipico di Silvio che ancora nel «Nazionale» del primo marzo scriveva «e noi ancora avremo a principio una guisa di temperanza (non vogliam dire moderazione sendone già troppo abusato e svilito il vocabolo) e questa fia di non voler tutti a un tratto gli ottimi ordinamenti, imperocché legge divina è il progresso, umana legge l'opportunità»<sup>29</sup>.

La costituzione e la sovranità popolare che si esprime come consenso, ma nel significato di un comune sentire, rappresentano il fondamento di ogni legge l'una e di ogni potere l'altra. Essere liberi in uno stato rappresentativo significa, quindi, accettare volontariamente le leggi e sottomettersi all'autorità perché essa non deriva che da un principio di rappresentazione della volontà soggettiva e si esprime attraverso i limiti e le forme che la costituzione detta a garanzia dell'obiettività.

Ma questo principio di rappresentazione, vista la concezione spaventiana del voto, resta una *fictio* che può nascondere rischi di dispotismo. Anche se Spaventa ritiene che mentre i rischi di dispotismo nascenti da questa *fictio* possono essere controbilanciati e rimossi grazie alle garanzie di una sana giustizia, i rischi di dispotismo nascenti dall'individualismo meccanicistico sono ben più gravi e pericolosi. La sua «guisa di temperanza» ripete così la critica hegeliana alla volontà negativa che solo distruggendo qualcosa ha il senso della sua esistenza (par. 5) ed è la critica a tutto il secolo XVIII per la «mancanza della personalità vera del diritto, il quale si aveva come la forma astratta del volere scompagnata dalla sua concretezza»<sup>30</sup>. La sua battaglia per la monarchia costituzionale, che peraltro è battaglia progressista per i suoi tempi, deriva dalla consapevolezza che essa sia l'unica forma in grado di assicurare la vera concreta libertà perché contiene in sé entrambi i momenti, il soggettivo e l'oggettivo. La democrazia, espressione dell'arbitrio, ripone tutto nel diritto del singolo; l'aristocrazia, espressione dell'autorità, pone l'accento sui suoi doveri, ma entrambe sono unilaterali e mancano al loro compito. La monarchia costituzionale, oltre a ricomprenderle entrambe, è espressione della legalità e della legittimità di uno Stato perché per Spaventa, in questo fortemente hegeliano, «dentro la libertà costituzionale vi è un tipo che lavora e ne promuove continua-

<sup>29</sup> *Op. cit.*, p. 20.

<sup>30</sup> *Op. cit.*, p. 30.

mente lo sviluppo e il compimento, è il tipo dell'uomo veramente libero, dell'uomo che fa a sé la propria legge e la esegue da sé»<sup>31</sup>, dell'uomo che di fronte alla legge ha il diritto di esserne autore ma anche il dovere di essere esecutore e destinatario e solo così la legge può diventare espressione della sua libertà concreta. L'uomo nel mondo moderno per Hegel vuol essere onorato nella sua interiorità (par. 261). Da qui «il legame di dovere e diritto ha il duplice aspetto, per cui ciò che lo Stato esige come dovere è anche immediatamente il diritto dell'individualità, perché esso non è appunto se non l'organizzazione della libertà». Anche in Spaventa diritti e doveri sono strettamente connessi al pari di autorità e libertà, ma probabilmente la radice di questa connessione va ricercata nel precetto ulpiano rivisitato da Kant che riporta all'uomo la sua responsabilità di non permettere agli altri di non riconoscere il diritto dell'umanità nella propria persona.

«Chi non sa che un diritto pubblico è insieme un dovere; quando sia opportuno o necessario esercitarlo pel bene pubblico? Si o signori, un diritto pubblico è sempre un dovere, quando, esercitandolo, si possa fare il bene della cosa pubblica»<sup>32</sup>. Nel dovere, cioè, che equivale a maturità e responsabilità, l'uomo si redime a libertà sostanziale, acquista la sua piena dignità e impedisce agli altri di trattarlo come mezzo. Il nuovo di Spaventa rispetto a Kant è questa mediazione necessaria dello Stato per la dignità dell'uomo, ogni limitazione e organizzazione al suo interno equivale cioè a potenziamento della stessa libertà e questo perché il diritto pubblico non può essere diverso dall'esperienza della vita di una nazione. La gloria e dignità dell'«uomo sta nell'essere cittadino libero dello Stato di una grande nazione»<sup>33</sup> dice Silvio quasi a riprendere il detto pitagorico così come lo riferisce Hegel al par. 153: «alla domanda di un padre, circa il miglior modo di educare eticamente il proprio figlio, un pitagorico diede la seguente risposta (essa è messa anche in bocca ad altri): se tu lo faccia cittadino di uno Stato dalle buone leggi». L'equazione diritto-dovere è, in Hegel come in Spaventa, determinante ed essi si unificano nella identità della volontà universale e individuale, e in questa compenetrazione si sostanzia per entrambi l'appartenenza ad una comunità etica o nazionale che dir si voglia. È qui

<sup>31</sup> S. SPAVENTA, *La politica della Destra*, cit., p. 481.

<sup>32</sup> S. SPAVENTA, *Discorsi parlamentari*, cit., p. 72.

<sup>33</sup> S. SPAVENTA, *Dal 1848 al 1861*, cit., p. 34.

che la complessità del discorso hegeliano sull'eticità, il procedere dialettico, di cui Silvio non sembra rendersi conto, vengono dall'uomo politico tralasciati per far posto direttamente alla sostanzialità «che si ritrae e raccoglie nel fine e nella realtà dell'universalità o sostanziale della vita pubblica dedicata ad esso» (par. 257). Così il discorso su diritti e doveri, che è poi il discorso sulla dignità dell'uomo, si confonde col discorso sulla monarchia costituzionale che realizza lo Stato «intrinseco a noi come il nostro naturale organismo, perché la legge, il diritto, l'autorità, che ne sono le funzioni essenziali, sono puro volere umano»<sup>34</sup>. Sembra che l'immediatezza del passaggio dal particolare all'universale possa comportare un mettere in secondo piano quello che Hegel non riteneva preteribile e cioè il mondo della società civile che per Spaventa, come per Hegel, non va confuso con lo Stato e le cui caratteristiche Silvio non ama ricordare perché in esso si realizza quel mondo del privato, dell'individualismo astratto, che comporta la distinzione di diritti e doveri, e perché in esso si realizza quel diritto come diritto privato che ha ormai avuto il suo pieno riconoscimento. È così che il suo sentimento giuridico non è mai sensibilità verso il diritto dei soggetti — che, comunque, hanno sempre possibilità di farsi tutelare e che sono riconosciuti pienamente nelle coscienze del singolo, ma si manifesta come sentimento politico, in cui però il giuridico (pubblico) e il politico non possono andare disgiunti. Ed è qui che Silvio intravede le contraddizioni insite nelle monarchie costituzionali e nella trasposizione delle categorie del diritto privato nell'ambito del diritto pubblico. Il diritto pubblico ha alla sua base l'azione non sempre organica di una moltitudine che per essere universale deve dimenticare la sua base particolaristica ritrovando nell'essere cittadino la sua dignità e il rispetto reciproco; quel sentimento politico di cui Hegel parla al paragrafo 268: «il patriottismo che, in quanto certezza che poggia sulla verità e la volontà divenuta consuetudine... è la fiducia (che può mutarsi in intelligenza più o meno sviluppata) — la coscienza che il mio interesse sostanziale e particolare è custodito e contenuto nell'interesse e fine di un altro (qui dello Stato) in quanto in rapporto con me, quale singolo», cioè quel «sentimento che, nella situazione concreta e nei rapporti della vita, è avvezzo a conoscere la cosa pubblica, come ragione e fine sostanziale» (par. 268); il patriottismo che non è l'eroismo di un momento, ma l'*habitus* del citta-

<sup>34</sup> S. SPAVENTA, *La politica della Destra*, cit., p. 199.

dino e che prende il suo contenuto, come dice Hegel, «dai diversi aspetti dell'organismo dello Stato», cioè dalla «costituzione politica» (par. 269). Leggendo questi paragrafi di Hegel sembra quasi di delineare la figura dell'uomo politico che disse di sé una volta: ebbene sì io sono un adoratore dello Stato. Ma adoratore dello Stato o del diritto? In Spaventa, molto più che in Hegel, Stato e diritto sono tutt'uno.

Afferma de Cesare: Silvio Spaventa «non aveva fede nel principe e non l'aveva nel paese: temeva che la libertà potesse venir compromessa tanto dalla malafede del primo quanto dalle intemperanze del secondo»<sup>35</sup>. Spaventa cioè riconosce che il principio del mondo moderno sta nel secondo ma vede i pericoli dissolventi di questo.

Spaventa distingue due momenti diversi nella sovranità: «l'origine dei poteri pubblici, della legge e delle forze giuridiche di un popolo e l'essenza del diritto, la sua assoluta verità e indipendenza. Il primo modo di essere del diritto è stato nel mondo la forza, e il caso e l'arbitrio e quello che si voglia. L'essenza è stata sempre quella che essa è. Uno Stato organizzato razionalmente conserverà al diritto un'origine accidentale? Io non credo. La libertà soggettiva, la volontà individuale è il primo modo di essere; l'origine del diritto, forza interesse arbitrio e simile. La libertà soggettiva, il consenso della volontà deve essere lasciata nello Stato razionale, come il fondamento e il principio di tutti i poteri pubblici. Non è che esso costituisca l'essenza del diritto o il suo concetto; ma esso deve essere il primo modo come questo deve apparire nello Stato»<sup>36</sup>.

È la critica che il nuovo liberalismo fa a se stesso per aver visto nei diritti solo delle concessioni, la critica a quel liberalismo costituito da uomini «dominati da un principio astratto a cui danno per contenuto le voglie, le cupidità e i loro fini privati in quanto non sono in grado di interpretare il nuovo spirito del tempo». Ma è anche la critica ad ogni forma di individualismo atomistico e meccanicistico basata sul fatto che la mediazione effettuata dalla rappresentanza è, alla fine dei conti, interna allo stesso uomo il quale, non più bestione, deve essere condotto dall'autorità come razionalità a superare la scissione interna tra particolare e universale, recuperando la sua vera libertà che consiste nell'adeguarsi alla legge di ragione. La rappresentanza è la sola che consente alla

<sup>35</sup> R. DE CESARE, *Silvio Spaventa giornalista*, Napoli, Luigi Pierro, 1895, p. 10.

<sup>36</sup> S. SPAVENTA, *Dal 1848 al 1861*, cit., p. 192.

moltitudine di esprimersi in una «opinione e volontà organica», organicità che il popolo, rozzo e incolto, per Hegel come per Spaventa, non potrebbe altrimenti raggiungere.

Il principio della rappresentazione, malgrado ristretto entro limiti ben precisi, è anche un passo avanti rispetto allo stato precedente. Lo Stato spaventiano, per quanto gradualmente e a piccoli passi, ha tra i suoi fini la cultura e il benessere, deve far crescere spiritualmente e materialmente i suoi cittadini, che sono poi i suoi danti causa. Il principio della soggettività è ormai riconosciuto, e lo Stato postrivoluzionario, che non coincide più con la dinastia, è uno Stato che risponde a quell'esigenza «terribile» nella storia dei popoli che è esigenza di partecipazione, di riconoscimento del lato soggettivo della libertà che è imprescindibile: come già Hegel aveva affermato: «la libertà soggettiva è il primo modo di essere della legge e dello Stato», «la libertà soggettiva, il consenso della volontà deve essere lasciato nello Stato razionale come il fondamento e il principio di tutti i poteri pubblici»<sup>37</sup>.

Per concludere, lo hegelismo di Spaventa può essere considerato una componente della sua formazione, una componente importante ma che va vista più come riferimento culturale in senso lato che come discendenza filosofica. L'essere sempre stato considerato un hegeliano ha, da questo punto di vista, più nociuto che giovato alla comprensione della personalità di Silvio, che, certamente legatissimo al fratello, non teorizza mai comunque uno Stato etico suscettibile di essere caricato di tutto il significato dello Stato etico hegeliano e di tutte le complicazioni che ad esso sono state addebitate soprattutto nella sua filiazione attualistica.

Spaventa sa che la storia non muore e che il diritto e lo Stato vivono con essa e quindi si modificano nelle loro forme accidentali ma non nel loro essere l'espressione di un popolo. Sa che uno Stato solido e duraturo non si fonda sulle teorie, ma è un «fatto storico che può trasformarsi a grado a grado sotto l'impulso di idee vive e bisogni reali, ma non può rinnovarsi ad un tratto sopra principi astratti, che non hanno sostrato nella realtà»<sup>38</sup>. Sa che la parte mutabile dello Stato è la direzione che esso dà a un popolo<sup>39</sup>. Sa anche che la direzione che lo Stato

<sup>37</sup> *Op. cit.*, p. 192.

<sup>38</sup> S. SPAVENTA, *La giustizia nell'amministrazione*, cit., p. 33.

<sup>39</sup> S. SPAVENTA, *La politica della Destra*, cit., p. 227.

imprime all'attività nazionale «nel senso giuridico» ha sempre dei limiti, delle «condizioni restrittive derivanti dalla libera natura dell'uomo e da circostanze di tempo e di luogo e questi limiti trovano la loro realtà ed espressione nella costituzione politica dello Stato, da cui sono garantiti i diritti della società e dell'individuo. La costituzione mantiene incolumi questi diritti, in quanto si conciliano con lo scopo che lo Stato si prefigge di raggiungere»<sup>40</sup>. Sa, quindi, che modificandosi le esigenze di un popolo in base alla sua crescita spirituale e morale sono le forme accidentali che possono modificarsi, anzi devono modificarsi, per poter continuare ad essere contemporanee del proprio tempo; intravede, anche se non vi si sofferma troppo, che nella legislazione le considerazioni economiche hanno acquistato tanta e tale importanza quanta ne aveva prima e ne ha ancora la cognizione del diritto e riconosce come il governo dei tempi nuovi non possa dimenticare i problemi del mondo del lavoro<sup>41</sup>. Rifiuta, soprattutto, come lo ha sempre rifiutato, il principio della superiorità di uomo a uomo perché è «dentro la sfera dell'uguaglianza sostanziale della specie che la libertà può vivere immune da deviazioni»<sup>42</sup>. Tuttavia, la sua «guisa di temperanza» gli fa comprendere che la difesa dei diritti e delle esigenze dell'uomo è un portato storico che deve avvenire storicamente altrimenti si corre il rischio di trasformare non le accidentalità ma la sostanza stessa del diritto e dello Stato perdendone le loro ragioni d'essere.

Su questa «guisa di temperanza» si è accanita la critica a Silvio. Eppure è forse questo l'elemento che mostra la sua attualità. Ho ricordato prima il profondo sentimento della legge. Proprio in relazione a questa profonda sensibilità giuridica occorre rilevare che essa è anche sensibilità del giurista positivo che sa cogliere che la nostra civiltà è civiltà del diritto e che se il diritto si allontana dalla storia di un popolo, diventando creazione di una maggioranza numerica o facendosi condizionare dai motivi particolaristici, corre il rischio di venir meno alla sua funzione che è di giustizia in senso lato per diventare espressione delle forze contrattuali e contrattualità esso stesso. La lezione di moderatismo e di senso giuridico che Spaventa ancora dà, ad un secolo dalla morte, è in questo rispetto fondamentale della legge che deve far sì che

<sup>40</sup> *Op. cit.*, pp. 258-259.

<sup>41</sup> *Op. cit.*, p. 264.

<sup>42</sup> Cfr. nota 21.



nel rapporto politica-diritto la prima non prevarichi conducendo alla morte del secondo e il secondo si mantenga entro i limiti della positività per garantire la libertà ed eguaglianza del cittadino, dettando la norma di condotta alla politica<sup>43</sup>.

<sup>43</sup> *Op. cit.*, p. 64.



## POLITICA, AMMINISTRAZIONE E DIVISIONE DEI POTERI NEL PENSIERO DI SILVIO SPAVENTA

1 - Nel discorso preparato, e mai pronunciato, per l'inaugurazione della IV Sezione del Consiglio di Stato, Silvio Spaventa ricapitola, con incisiva chiarezza, la sua dottrina sull'organizzazione dello Stato moderno: «Quanto cammino c'è stato bisogno di fare prima di giungere al punto che è la base dell'odierno diritto pubblico europeo, secondo il quale il potere che fa la legge è distinto da quello che la esegue; e il potere, destinato a mantenere mediante i suoi pronunciati l'armonia fra la legge e la sua esecuzione, è affatto distinto dall'uno e dall'altro!»<sup>1</sup>.

Da questa frase sintetica si deduce un tratto caratteristico del pensiero di Spaventa sullo Stato: l'ancoraggio ad alcuni dogmi del liberalismo classico, considerati come elementi costitutivi essenziali del diritto pubblico europeo. Il principio della separazione dei poteri viene delineato e descritto con parole molto vicine alla più genuina tradizione liberale. Il punto di partenza è infatti la legge, intesa come strumento fondamentale di garanzia della libertà e della proprietà dei cittadini in un ordinamento non dispotico.

La determinazione funzionale degli atti dello Stato si presenta come indissolubilmente intrecciata con la finalizzazione garantistica dell'intero meccanismo di articolazione dei poteri pubblici. Manca infatti nel pensiero di Montesquieu una teoria pura dell'equilibrio costituzionale; ugualmente assente è una dottrina astratta e autosufficiente delle funzioni. In tanto si ha ragione di distinguere le funzioni, in quanto la loro discrezione costituisce premessa indispensabile di una distribuzione di competenze tra poteri separati e indipendenti. La legalità, prima ancora che strumento di freno e di misura degli atti e dei comportamenti dell'amministrazione, si pone come base essenziale, ragion d'essere dello Stato liberale, fonte di legittimazione dell'autorità di tutti i soggetti dotati, a qualsiasi titolo, di potere.

<sup>1</sup> S. SPAVENTA, *Per l'inaugurazione della IV Sezione del Consiglio di Stato*, in *La giustizia nell'amministrazione*, a cura di P. Alatri, Torino, Einaudi, 1949, p. 215.

Il senso profondo della dottrina di Montesquieu viene ben compreso da Silvio Spaventa, che mostra con chiarezza di non aver recepito né la tendenza a ridurre il principio di separazione ad una formalizzazione della dottrina del *regimen mixtum*, né l'orientamento a tradurlo in termini astrattamente tecnico-giuridici e quindi apparentemente «obiettivi», spogliati cioè di ogni politicità.

2 - La prima tendenza sembra fortemente radicata nella teoria hegeliana dello Stato, in cui governo misto e divisione dei poteri trovano la loro unificazione concettuale nella monarchia moderna, configurata come forma rispetto alla quale le tre forme antiche (monarchia, aristocrazia, democrazia) degradano a momenti interni, simboleggiati da una distinzione di poteri (legislativo, esecutivo e regale) sensibilmente diversa da quella di Montesquieu e della tradizione liberale classica<sup>2</sup>. La divisione dei poteri viene da Hegel «scambiata per una reincarnazione della vecchia teoria del governo misto»<sup>3</sup>, con l'ulteriore conseguenza che essa perde completamente i suoi connotati garantistici originari e non acquista, d'altra parte, un rilievo giuridico particolare. La divisione dei poteri non può essere intesa, secondo Hegel, come autonomia e indipendenza di organi separati, perché in tal caso si verificherebbe «lo sconquasso (*Zertrümmerung*) dello Stato»<sup>4</sup>, né come controllo reciproco, mutua limitazione, espressione di reciproca diffidenza, perché così non si otterrebbe un'unità vivente, ma solo un equilibrio generale.

Senza addentrarsi nel complesso problema dell'hegelismo di Silvio Spaventa, mi sembra che si potrebbe concordare con chi lo considera «un hegeliano talvolta diffidente se non ostile nei confronti di Hegel», ripensatore dell'hegelismo «perché costretto a valutare antiche formule e concezioni di origine hegeliana al collaudo di esigenze formatrici e riformatrici di uno Stato di foggia non prussiana, ma napoleonica, da lui studiato in comparazione chiarificatrice con istituzioni inglesi estranee alla vita politica e amministrativa continentale»<sup>5</sup>.

<sup>2</sup> G.W.F. HEGEL, *Lineamenti di filosofia del diritto*, trad. it. di F. Messineo, rist., Bari, Laterza, 1974, § 273.

<sup>3</sup> N. BOBBIO, *Hegel e le forme di governo* (1979), ora in *Studi hegeliani*, Torino, Einaudi, 1981, p. 127.

<sup>4</sup> G.W.F. HEGEL, cit., § 272.

<sup>5</sup> P. PIOVANI, *Il pensiero idealistico*, in *Storia d'Italia*, V, I documenti, 2, Torino, Einaudi, 1973, p. 1558.

Su questi punti occorre fermare l'attenzione.

Silvio Spaventa aveva piena consapevolezza che lo Stato liberale del XIX secolo si era ormai irreversibilmente stabilizzato come Stato «monoclasse» (per usare la formula di M.S. Giannini). La stessa dialettica politica tra partiti contrapposti non esprime un antagonismo di fondo tra classi sociali in conflitto, ma solo raggruppamenti diversi della medesima classe dominante. I partiti, secondo Spaventa, «non raccolgono in sé se non le schiere in cui si divide la parte dominante del paese, le quali dispongono di tutte le specie di capitali economici che vi sono»<sup>6</sup>. Tale constatazione non implica però la soddisfatta rilevazione di un fine raggiunto, ma esprime la travagliata preoccupazione di chi si rende ben conto che «vi è pure una classe che non ha altro bene che il suo lavoro e diventa sempre più numerosa ed aspira naturalmente a venir su e a migliorare il suo stato. Ma nelle condizioni del lavoro moderno, l'elevazione delle classi operaie è difficile; la libertà stessa è spesso contraria agli sforzi, che esse fanno per riu-  
scirvi»<sup>7</sup>.

Vi è in queste parole il riconoscimento della natura rigidamente di classe dello Stato esistente; vi è pure la sofferta coscienza che la stessa struttura dello Stato liberale di diritto, garante delle libertà formali, può porsi in contraddizione con le istanze di trasformazione sociale che provengono dalle classi escluse dalla politica e dal potere. Sul piano dell'evoluzione prevedibile e della forma che devono assumere le istituzioni in rapporto a questa evoluzione, la posizione di Spaventa non è tuttavia di conservatorismo immobilista, anzi è talvolta sorprendentemente critica e innovatrice. Nel commentare il progressivo moltiplicarsi dei compiti dello Stato, lo statista abruzzese mette in relazione questo fenomeno espansivo con lo scopo di «procurare condizioni e mezzi, per cui ciascun individuo possa con l'attività propria conquistarsi uno stato, che sia in qualche corrispondenza con la sua eguaglianza di diritto»<sup>8</sup>. Alle moltitudini «non basta di essere uguali

<sup>6</sup> S. SPAVENTA, *Il potere temporale e l'Italia nuova* (1886), in *La politica della Destra*, a cura di B. Croce, Bari, Laterza, 1910, p. 201.

<sup>7</sup> S. SPAVENTA, *loc. ult. cit.*

<sup>8</sup> S. SPAVENTA, *Giustizia nell'amministrazione* (1880), in *La giustizia*, cit., 67; sul punto cfr. F. TESSITORE, *Crisi e trasformazioni dello Stato*, Napoli, Morano, 1963, p. 23.

innanzi alla legge, poiché esse intendono di sollevarsi, intendono di partecipare ai beni della vita, che nei secoli scorsi erano riservati soltanto ai pochi»<sup>9</sup>.

Balza evidente da queste poche citazioni che la veneranda dottrina del governo misto era definitivamente lasciata alle spalle e si guardava, da parte di Spaventa, ad una prospettiva di inserimento futuro nel circuito politico-costituzionale di forze sociali diverse da quelle attualmente dominanti. A questo proposito è possibile segnalare una non trascurabile modernità del pensiero spaventiano. Il sistema politico potrà funzionare in modo soddisfacente solo se si verificherà un'evoluzione verso una forma bipartitica di stampo anglosassone, nella quale i due partiti, di maggioranza e di opposizione, siano «rispondenti alle due tendenze fondamentali di ogni società umana, quella di conservare e quella di innovare: cosicché, mentre l'uno governi lo Stato perché in maggioranza, l'altro, che è in minoranza, gli faccia opposizione e si prepari a succedergli, quando diventerà anch'esso maggioranza a sua volta». La mancanza di un'alternativa chiara e percepibile al governo ed alla maggioranza parlamentare è un male destinato a riflettersi su tutta l'organizzazione dello Stato. «Il governo — dice Spaventa — in Italia è, disgraziatamente, per trovarsi (...) senza un partito contrario che lo combatta e gli si opponga con la speranza di succedergli». Molto interessante è la causa di questa situazione da lui individuata: «E ciò forse non è avvenuto se non perché i diversi partiti, in cui la nostra Camera dei deputati pareva dividersi, non avevano in fondo un'origine diversa, ma nascevano da una classe sola, dalla borghesia, che è il ceto dominante della società nostra. È da sperare che, con l'allargamento del voto, facendo partecipi al governo dello Stato altri ceti che abbiano ideali e intenti diversi, si produca quella differenza di partiti, che oggi manca, corrispondente a quella dualità di tendenze da me accennata sopra»<sup>10</sup>.

Quanto in questo auspicio vi sia di paternalistico e quanto di amara recriminazione per la politica della Sinistra e per il dissolversi

<sup>9</sup> S. SPAVENTA, *Sulle convenzioni ferroviarie*, tornata del 24 giugno 1876, in *Discorsi parlamentari di Silvio Spaventa*, Roma, Tipografia della Camera dei Deputati, 1913, p. 420.

<sup>10</sup> S. SPAVENTA, *L'allargamento del suffragio e i partiti politici* (1882), in *La politica*, cit., p. 470 s.

della Destra, battuta in Parlamento ed inesistente nel paese, è abbastanza facile riscontrare. Ciò non impedisce però di riconoscere che Spaventa si pone sulla via del superamento dello Stato monoclasse: il governo misto si converte nella necessaria attrazione dei ceti popolari subalterni nell'orbita dello Stato liberale. Non più quindi forze sociali diverse rappresentate da poteri diversi, ma contrapposizione tra maggioranza e opposizione all'interno dello stesso potere legislativo. Il versante politico e quello giuridico della divisione dei poteri vengono tenuti ben distinti. In questo senso si era sviluppato il dibattito inglese sulla forma di governo nella prima metà del XIX secolo: alla teoria tradizionale del «*mixed government*» si era sostituita la più aggiornata dottrina dei «*checks and balances*», aderente ad un sistema nel quale andava affermandosi la responsabilità del governo verso l'assemblea elettiva. I freni politici all'azione dell'esecutivo non possono che essere interni al potere legislativo, perché sono freni politici alla stessa maggioranza parlamentare, mentre per i freni giuridici rimane valida la garanzia del *rule of law* legata principalmente all'indipendenza dei tribunali.

Vedremo più avanti come proprio dalla riflessione sulla peculiarità della forma di governo parlamentare Spaventa giunge alle sue conclusioni sul rapporto tra politica e amministrazione e sulla necessità di una più efficace tutela dei cittadini.

L'esigenza di salvaguardare la «giustizia», intesa nel senso laico di imparzialità e legalità nei rapporti tra Stato e cittadino, si pone al centro del suo modello di rapporti tra i supremi organi costituzionali e si riflette anche sul ruolo della Corona, vista come potere neutro, ma politicamente irresponsabile solo entro i limiti della correttezza politica e amministrativa; oltre questi limiti un sovrano che copre col suo nome e con la sua firma un'azione ministeriale corrotta e ingiusta finisce per apparire connivente agli occhi del popolo e rischia di segnare la sorte della monarchia costituzionale<sup>11</sup>.

3 - Se appare estranea al pensiero di Silvio Spaventa ogni nostalgia per la vetusta dottrina del governo misto, altrettanto lontana dalla sua opera sembra essere la neutralizzazione del principio della divisione dei poteri operata da buona parte della giuspubblicistica tedesca del XIX

<sup>11</sup> S. SPAVENTA, *Commemorazione di Giovanni Lanza* (1882), in *La politica*, cit., p. 125 s.

secolo. Molto si è scritto sull'ispirazione tedesca delle riflessioni spaventiane sullo Stato di diritto. Indubbiamente dalle sue opere emerge un'attenzione costante verso un'elaborazione scientifica del diritto pubblico che riscuoteva l'ammirazione di un uomo che aveva chiara consapevolezza dei limiti del pensiero giuspubblicistico italiano dei suoi anni. Il «vigore» e la «perfezione» raggiunti nei secoli passati dal diritto privato dovevano essere, secondo lui, uno stimolo a far sì che il diritto pubblico non rimanesse «in uno stato rozzo e imperfetto, condannato a perpetua infanzia»<sup>12</sup>.

Lo studio e l'assimilazione del pensiero giuspubblicistico tedesco non implicano però un'adesione incondizionata né alle ideologie politiche cui molti giuristi germanici si ispiravano, né alle stesse loro costruzioni teoriche. L'ideologia autoritaria, che andava consolidandosi in forme moderne con la politica di Bismarck — cui facevano supporto alcuni tra i più illustri teorici del diritto — viene da Spaventa esplicitamente respinta; rispondendo ad un suo contraddittore, durante un dibattito alla Camera dei deputati, lo statista abruzzese esclamava: «Ma lo spirito costituzionale del principe di Bismarck è molto contestabile, onorevole Mantellini! È molto contestabile, ed un Governo a quel modo non lo vorrei introdotto nel mio paese»<sup>13</sup>. In altra occasione, nel ricordare la proposta di Bismarck di trasferire da un ministero ad un altro l'amministrazione delle foreste e del demanio con la legge di bilancio, anziché con apposita legge speciale, Spaventa metteva in luce come lo statista prussiano si ponesse in contrasto con i principi liberali, e che tale sua posizione criticabile fosse sostenuta proprio da Gneist, definito «il primo dei pubblicisti tedeschi»<sup>14</sup>.

La stessa polemica contro il prepotere dei partiti e la loro intollerabile e faziosa ingerenza nell'amministrazione assume toni e accenti diversi in un giurista come Gneist e in Silvio Spaventa, che pure profondamente conosceva le opere del primo. Nel ricordare il detto famoso di Napoleone I (*je ne veux plus de partis*), che segnò l'instaurazione della

<sup>12</sup> S. SPAVENTA, *Giustizia nell'amministrazione*, cit., p. 66.

<sup>13</sup> S. SPAVENTA, *Sulle guarentigie degli impiegati*, tornata del 27 novembre 1877, in *Discorsi*, cit., p. 459.

<sup>14</sup> S. SPAVENTA, *Sulla ricostituzione del Ministero di agricoltura, industria e commercio*, tornata del 4 giugno 1878, in *Discorsi*, cit., p. 493; sul punto cfr. C. GHISALBERTI, *Silvio Spaventa teorico dello Stato liberale*, in «Clio», 1971, 602, n. 93.



dittatura in Francia, Gneist commenta in modo positivo l'azione politico-amministrativa napoleonica, che rese possibile allo Stato di raggiungere il suo scopo, ristabilendo l'amministrazione e i tribunali e subordinando anche la Chiesa al potere imperiale. La riserva di fondo avanzata dal giurista tedesco sull'opera napoleonica riguarda la mancata ricostruzione degli organismi intermedi tra governo e società; ciò che renderà possibile in futuro — secondo lui — una nuova dittatura, questa volta ad opera del popolo.

La conclusione di Gneist è molto netta: «In tutti i mutamenti della forma di governo in Francia, l'idea della sovranità del popolo capovolge le basi giuridiche della costituzione parlamentare e proprio per questo capovolgimento non può pervenire a dare un fondamento durevole allo Stato e al diritto»<sup>15</sup>.

Uguale posizione di disfavore è assunta da Gneist verso la teoria «francese» della divisione dei poteri, accusata di risolversi, da Montesquieu in poi, nella supremazia incondizionata del potere legislativo: è presa di mira in particolare la situazione del governo, che non trova più in se stesso le basi del proprio potere, ma risulta del tutto subordinato al parlamento ed alla maggioranza.

«L'esecutivo (*die Executive*) — dice Gneist — è concepito come l'organo di pratica attuazione (*das ausführende Organ*) del legislativo, come lo strumento di una diversa, più alta volontà»<sup>16</sup>. Questo può succedere, ed è successo in Francia, perché: «La società, che considera lo Stato solo come un organo dei suoi interessi generali, trasforma il concetto di 'regia prerogativa' (potere di governo per diritto proprio) in quello di 'Esecutivo', del tutto sconosciuto al diritto inglese di ogni tempo. La sostituzione di questo termine ha avuto tuttavia in Europa un'importanza quale nessun altro».

Il bersaglio di Gneist è proprio il punto focale del principio della separazione dei poteri, quale da Locke a Montesquieu a Constant aveva caratterizzato il liberalismo classico: il superamento dell'autofondazione del potere esecutivo. Senza questo elemento essenziale la teoria della divisione dei poteri degrada inesorabilmente ad una tecnica di distinzione delle funzioni che, in quanto riferita ad istituzioni del XVIII secolo,

<sup>15</sup> R. VON GNEIST, *Der Rechtsstaat und die Verwaltungsgerichte in Deutschland*, rist. III ed. 1879, Darmstadt, Wissenschaftliche Buchgesellschaft, 1966, p. 166.

<sup>16</sup> R. VON GNEIST, cit., p. 171.

non può che apparire datata e semplicistica già agli occhi degli studiosi e degli uomini di Stato dell'Ottocento, alle prese con la grande realtà di un'amministrazione in continua espansione, con nuovi compiti e nuove funzioni. Il sillogismo kantiano dei tre poteri e delle tre funzioni, da cui trae origine il più autentico sviluppo teorico e interpretativo dello Stato di diritto, considerato in se stesso, come schema esplicativo del funzionamento dei pubblici poteri, si rivela del tutto inadatto a dare spiegazioni soddisfacenti. E difatti Bluntschli, ad esempio, lo definisce «infantile» (*kindisch*)<sup>17</sup>, mentre prima di lui Mohl aveva giudicato la divisione dei poteri falsa sul piano logico e pericoloso veicolo di anarchia e disordine<sup>18</sup>; con molta decisione, Laband finisce con il bollare tutta la dottrina di Montesquieu come estranea alla determinazione oggettiva delle funzioni e quindi priva di interesse per il giurista<sup>19</sup>.

4 - Queste rapide citazioni possono essere sufficienti per dare l'idea di quanto il pensiero di Silvio Spaventa si discosti dalle sue fonti tedesche su questo punto della divisione dei poteri. Abbiamo già visto infatti che egli considera tale principio uno dei caposaldi della civiltà giuridica dell'Europa. Il suo orientamento sulla questione cruciale dell'autofondazione del potere esecutivo appare diametralmente opposto a quello degli autori sopra ricordati. Dice infatti lo statista abruzzese: «...il potere esecutivo non è un organismo che vive e sta a sé; esso è compreso in un organismo superiore, nell'organismo dello Stato, dove non è tanto coordinato, quanto subordinato al potere legislativo»<sup>20</sup>. Spaventa tiene pure a precisare che bisogna guardarsi dal cadere nella contraddizione, tipica del parlamentarismo francese, di un potere esecutivo che degenera rapidamente in potere illimitato, proprio perché il governo è illimitatamente responsabile. In altre parole, la confusione tra responsabilità politica, «che presuppone un indirizzo comune nell'esercizio delle attribuzioni ministeriali», e responsabilità legale, «che richiede determinazione le-

<sup>17</sup> J.K. BLUNTSCHLI, *Allgemeine Staatslehre*, rist. ed. 1886, Aalen, Scientia Verlag, p. 593.

<sup>18</sup> R. VON MOHL, *Die Geschichte und Literatur der Staatswissenschaften*, Erlangen, Enke, 1855, I, p. 273 s.

<sup>19</sup> P. LABAND, *Das Staatsrecht des Deutschen Reiches*, Tübingen, Mohr, 1911, VIII ed., II, p. 172 ss.

<sup>20</sup> S. SPAVENTA, *Sulla ricostruzione*, cit., p. 496.

gale delle funzioni»<sup>21</sup>, prepara l'alibi per svincolare l'esecutivo dalla legge, almeno per quanto riguarda la sua organizzazione, secondo appunto il modello francese, che egli definisce «pessimo»<sup>22</sup>. Spaventa rivendica il primato della legge sulla creazione, la trasformazione e la dotazione di competenze dei ministeri; tuttavia egli rifugge da una visione «essenzialista» delle funzioni del legislativo e dell'esecutivo e cita Gneist per affermare l'esistenza di una «frontiera mobile» tra il decreto e la legge. La citazione si riferisce però a ciò che lo studioso tedesco avrebbe dedotto dall'ordinamento inglese, giacché la forma costituzionale pura della monarchia tedesca era invece la base naturale della c.d. *Enumerationstheorie*, inconciliabile con la concezione spaventiana della subordinazione dell'esecutivo al legislativo.

La recezione di Gneist da parte di Spaventa appare pertanto fortemente condizionata dalla tendenza, ormai diffusa nella cultura italiana e consolidatasi nella costituzione materiale, a considerare dato intangibile la forma di governo parlamentare<sup>23</sup>. Il suo «germanismo amministrativo» deve essere sempre inquadrato in un contesto culturale che dalla versione francese della divisione dei poteri aveva mutuato la responsabilità politica del governo verso il parlamento e che nell'esperienza inglese rinveniva i canoni auspicabili di un controllo puntuale e costante delle assemblee sull'operato del primo. Certo, Spaventa si rende conto del processo storico che porta alla nuova fase di assestamento tra potere legislativo ed esecutivo: quest'ultimo possedeva un'attività organica originaria, che usava ben prima che la legge intervenisse. L'espandersi dell'area di normazione propria della legge del parlamento avviene contemporaneamente alla precisazione progressiva del principio di legalità. Il nuovo Stato parlamentare di diritto non si instaura su un vuoto precedente, né reimposta *ex novo* l'ordinamento costituzionale ed amministrativo, ma si sviluppa e si rafforza con una sottrazione crescente di funzioni all'esecutivo, che storicamente le deteneva. In tema di potere di organizzazione, Spaventa afferma che «non è ammissibile che il Governo possa da sé alterare l'organismo suo, in quelle parti ove esso si è concretato e formato con deliberazioni del Parlamento, mediante leggi

<sup>21</sup> *Op. ult. cit.*, p. 488 s.

<sup>22</sup> *Op. ult. cit.*, p. 486.

<sup>23</sup> B. SORDI, *Giustizia e amministrazione nell'Italia liberale*, Milano, Giuffrè, 1985, p. 118.

organiche...»<sup>24</sup>. Egli non commette pertanto l'errore di trasfigurare il modo storicamente concreto con cui si costruiva lentamente l'edificio del nuovo Stato liberale in una teoria generale dell'originarietà e dell'autofondazione del potere esecutivo. Dove non sono arrivate le leggi del parlamento, l'esecutivo continua a porre la disciplina con atti normativi propri.

D'altra parte però Spaventa continua ad essere un fautore della divisione dei poteri nel suo nucleo classico: non è possibile rinvenire nella sua opera la teorizzazione dell'unione, o «fusione», tra governo e maggioranza parlamentare, né concessioni verso la teoria dell'onnipotenza del parlamento di derivazione inglese, che significherebbero, in Italia, invadenza dei partiti nell'amministrazione. «Quando il potere esecutivo — dice Spaventa — si trova in condizioni normali, vale a dire quando esso è rappresentato da un Ministero, che abbia la vera fiducia della maggioranza di questa Camera, noi non dobbiamo mirare a legargli le mani, perché legandogliele a lui non facciamo che legarle a noi stessi». In tema di potere di modificare le piante organiche dei ministeri, Spaventa distingue accuratamente tra «il lasciare al potere esecutivo quella facoltà sotto l'autorità e il sindacato della Camera, ed il volere che la Camera attribuisca a sé questo potere»; tale autoattribuzione «non credo conforme ai veri principi costituzionali»<sup>25</sup>. Il principio della divisione dei poteri porta diritto al riconoscimento di una sfera riservata all'esecutivo nell'ambito della legge; in questa prospettiva coglie nel segno l'osservazione che l'autonomia dell'amministrazione «è la faccia rovescia della supremazia della legge», poiché ove vige il principio di legalità, vige anche la garanzia che l'amministrazione abbia una sua sfera di azione garantita<sup>26</sup>. Era vivo in quegli anni il dibattito sulla natura della *Gesetz-mässigkeit*, se cioè dovesse intendersi in senso puramente negativo, di limite all'attività dell'amministrazione, o in senso positivo, di condizionamento di essa. In tutto l'arco di questa discussione emergeva la centralità della legge che si poneva al crocevia tra libera volontà del popolo, espressa dai suoi rappresentanti, e amministrazione monarchico-

<sup>24</sup> S. SPAVENTA, *Sulla ricostituzione*, cit., p. 496.

<sup>25</sup> S. SPAVENTA, *Sugli organici*, tornata del 26 marzo 1870, in *Discorsi*, cit., p. 37.

<sup>26</sup> M. NIGRO, *Silvio Spaventa e la giustizia amministrativa come problema politico*, in «Rivista trimestrale di diritto pubblico», 1970, p. 732.

burocratica<sup>27</sup>. La linea di confine tra legge e potestà autonoma dell'amministrazione risulta tracciata, per Spaventa, tra due coordinate:

a) la naturale generalità ed astrattezza della legge; b) l'inedoneità del potere legislativo ad incidere sui rapporti concreti. La generalità della legge lascia all'esecutivo ampi spazi di «libera azione ed estimazione per agire nel pubblico interesse e raggiungere i suoi fini», giacché «la legge non può prevedere tutto né dar norma per ogni cosa»<sup>28</sup>. Ma l'essenza del potere esecutivo non si coglie solo da questa constatazione. Il punto cruciale da cui si deve dedurre la sua posizione sta nel presupposto che l'amministrazione abbia «un'intuizione sicura degli uomini e delle cose, a cui non giunge il concetto delle leggi»<sup>29</sup>. Spaventa si colloca nel più classico alveo della dottrina della separazione dei poteri: spetta alla legge del parlamento l'individuazione degli interessi, la decisione di tutelarli e l'indicazione generale dei mezzi per la loro realizzazione; spetta al governo e all'amministrazione dare soddisfazione concreta ai medesimi interessi. La mobilità dei confini tra legislazione e amministrazione non può spingersi sino alla confusione dei ruoli.

L'invadenza del parlamento nella sfera governativa non solo è in contrasto con l'astratto principio di separazione, ma vanifica la responsabilità del governo. Di ciò Spaventa aveva lucida consapevolezza. A proposito della classificazione delle opere idrauliche delle province venete, per cui era sorta disparità di opinioni tra Consiglio superiore dei lavori pubblici e Consiglio di Stato, egli si opponeva a che fosse invocabile una ragione di convenienza per sottoporre la stessa classificazione all'approvazione della Camera.

Davvero significative sono le sue parole a questo proposito: «Ha il Governo la facoltà di fare questa classificazione? Se ha questa facoltà, egli deve usarne, anzi ha l'obbligo di usarne; e non deve venire al Parlamento spogliando se stesso di una facoltà che gli viene dalla legge, per rimetterla nelle mani del Parlamento, il quale avrebbe il diritto di biasimare il Governo che mostrasse così di disconoscere le facoltà e gli obblighi che gli vengono dalle leggi, e venisse innanzi alla Camera per git-

<sup>27</sup> Cfr. E.W. BÖCKENFÖRDE, *Gesetz und Gesetzgebende Gewalt*, Berlin, Duncker & Humblot, 1958, p. 130 ss.

<sup>28</sup> S. SPAVENTA, *Per l'inaugurazione*, cit., p. 220.

<sup>29</sup> S. SPAVENTA, *La politica e l'amministrazione della Destra e l'opera della Sinistra* (1879), in *La giustizia*, cit., p. 37 s.

tare sulla Camera stessa la responsabilità per la risoluzione che egli non ardisse di prendere»<sup>30</sup>.

I poteri del Parlamento sono di legislazione, di indirizzo e di controllo, non di amministrazione, se non si vuole pervenire ad una confusione di ruoli che vanifica ad un tempo la responsabilità governativa e la garanzia dei cittadini.

5 - Il momento dell'esecuzione della legge presenta caratteristiche proprie e non può essere ridotto alla mera traduzione al singolare dei precetti generali contenuti nelle norme. Le dinamiche del governo e dell'amministrazione si pongono, in rapporto ai valori normativi, come continua effettuazione di scelte di portata più o meno ampia, che implicano sempre un qualche grado di decisione e di responsabilità. Tale inevitabile non-neutralità dell'esecuzione della legge fa sorgere il problema, ben presente a Montesquieu, della sua possibile natura tirannica. Qui è bene chiarire una questione. Nell'universo culturale di Spaventa e del liberalismo classico il problema della tutela dei cittadini contro leggi tiranniche, oltre che contro atti governativi tirannici, non si pone come problema di ripristino della legalità interna dello Stato. Lo Stato retto da leggi tiranniche deve essere combattuto con ogni mezzo, come ben sapeva egli stesso, condannato a morte dai giudici del tiranno. Di fronte all'alleanza dei poteri dello Stato ai danni del popolo, non resta che il ricorso all'azione rivoluzionaria. Non esiste ancora la prospettiva di una superlegalità, di rango superiore a quello della legge ordinaria, in grado di dare concretezza giuridica ai valori fondamentali dell'ordinamento anche contro la volontà del legislatore. Tuttavia, come vedremo in seguito, nel pensiero di Spaventa si può rinvenire una considerazione nuova, e carica di futuro, del valore giuridico dei principi.

Sul tema specifico dell'esecuzione tirannica della legge, Spaventa costruisce la sua famosa dottrina della «giustizia nell'amministrazione». Il punto di partenza coincide con quello di Montesquieu. Egli si chiede: «...data questa nostra egoistica natura umana, le cui leggi sono immutabili, come è possibile che un partito al governo non abusi del potere, che ha nelle mani, in danno o ad offesa degli altri?»<sup>31</sup>. Sono quasi le

<sup>30</sup> S. SPAVENTA, *Sulle opere idrauliche*, tornata del 31 maggio 1875, in *Discorsi*, cit., p. 297.

<sup>31</sup> S. SPAVENTA, *Giustizia nell'amministrazione*, cit., p. 60.

stesse, pessimistiche parole di Montesquieu: «È un'esperienza eterna che ogni uomo, il quale ha in mano il potere, è portato ad abusarne, procedendo fino a quando non trova dei limiti»<sup>32</sup>.

La constatazione delle innumerevoli piccole tirannie prodotte dall'invasione dei partiti nell'amministrazione inducono lo statista abruzzese a pensare ad un modo più efficiente di realizzare nella pratica il sommo principio che la regola non può essere attuata da chi la pone. La forma di governo parlamentare, con il suo *continuum* tra esecutivo e maggioranza, rende attuale il pericolo: si pone quindi in modo particolarmente drammatico l'esigenza di un riequilibrio proveniente dall'esterno del circuito politico governo-parlamento. Il ritorno a forme di costituzionalismo puro era evidentemente da scartare sia perché anacronistico, sia perché in contrasto con la versione più rigorosa del primato della legge, messo continuamente in discussione in un ordinamento nel quale l'esecutivo trova in se stesso la legittimazione del suo potere. Per Silvio Spaventa il governo parlamentare era il necessario completamento del *Rechtsstaat*, la sua eliminazione era dunque impensabile. Non restava quindi che imboccare una via che portasse ad una certa neutralizzazione dell'influenza politica nell'attuazione delle leggi. Se non si fosse raggiunto tale obbiettivo tutto il complicato meccanismo della divisione dei poteri sarebbe apparso inutile orpello. L'estendersi indiscriminato del regno della politica rendeva quanto mai precaria la stabilizzazione degli interessi e minacciava alle basi la regolarità e la prevedibilità dei comportamenti dei pubblici poteri, considerate qualità irrinunciabili dello Stato di diritto.

Se il governo non può che essere governo di partito, occorre che l'amministrazione sia sottratta al suo arbitrio incontrollabile, sia prevenendo uno stato giuridico degli impiegati che li sottragga alle ritorsioni dei ministri e li renda meno propensi al servilismo, sia istituendo controlli efficaci sull'attuazione delle leggi.

La netta separazione tra sfera della politica e sfera dell'amministrazione è la condizione indispensabile per dare un senso pratico al principio della divisione dei poteri in un sistema caratterizzato dal prevalere del partito politico come strumento di esercizio della sovranità. Il senso profondo della famosa frase: «...la libertà oggi deve cercarsi non tanto

<sup>32</sup> MONTESQUIEU, *Lo spirito delle leggi*, a cura di S. Cotta, rist. II ed., Torino, Utet, I, L. XI, cap. IV, p. 274.

nella costituzione e nelle leggi politiche, quanto nell'amministrazione e nelle leggi amministrative»<sup>33</sup>, va trovato nella consapevolezza delle potenzialità distruttive delle garanzie che acquista l'amministrazione politicizzata e priva di controlli. Una maggioranza parlamentare composita ed eterogenea sarà sempre pronta a riprendersi nei fatti ciò che era stata costretta a dare nel momento solenne dell'obbiettivazione della volontà legislativa. Questo scarto tra la generalità e la obbiettività della legge e la particolarità della sua esecuzione diviene ancor più evidente se si pensa al carattere non soggettivistico e non volontaristico del concetto spaventiano di legge: «...oggi le nostre leggi non sono tanto il portato dell'attività spontanea di ciascun popolo, quanto il risultato della riflessione scientifica e del lavoro comune dei popoli europei»<sup>34</sup>.

Spaventa credeva ad una comune civiltà giuridica dell'Europa e manifestava la sua apertura verso le esperienze che più gli sembravano confacenti alla situazione politica e istituzionale italiana. La sua tendenza all'eclettismo è stata talora giudicata con molta severità. Egli avrebbe mescolato tre diverse fonti: a) la filosofia hegeliana; b) la cultura istituzionale del Piemonte, di stampo francese; c) il liberalismo inglese. Il suo concetto di libertà sarebbe quindi un ibrido, anzi «un intruglio», dominato da una costante propensione all'autoritarismo<sup>35</sup>.

Questo giudizio coglie nel segno, nel mettere in risalto l'assenza di coerente sistematicità nel pensiero del Nostro, il quale, come è noto, non fu autore di alcuna trattazione teorica, che non traesse occasione da problemi immediati da affrontare e risolvere. Il suo approfondimento procede per gradi. Si distacca dall'hegelismo giovanile, ma rimane, come si vedrà, ancorato alla visione organicistica dello Stato; propugna la forma di governo parlamentare come la sola adeguata alle istanze di libertà dei popoli europei del suo tempo, ma la considera gravemente mutilata dalla mancanza di una reale alternativa di governo; si mantiene sempre strenuo difensore della legalità, ma è ben cosciente che il sistema amministrativo è strutturato in maniera tale da rendere il *Rechtstaat* più un'aspirazione che una realtà. Non bisogna dimenticare che

<sup>33</sup> S. SPAVENTA, *Giustizia nell'amministrazione*, cit., p. 79.

<sup>34</sup> S. SPAVENTA, *Il primo anno di governo della Sinistra* (1879), in *La politica della Destra*, cit., p. 9.

<sup>35</sup> G.M. CHIODI, *La giustizia amministrativa nel pensiero politico di Silvio Spaventa*, Bari, Laterza, 1969, p. 110.



Spaventa si trovava alle prese con i problemi di uno Stato unitario di recente formazione, sorto nella seconda metà del XIX secolo, quando già la cultura politica e amministrativa della Francia e dell'Inghilterra avevano alle loro spalle una lunga storia e le teorizzazioni germaniche del diritto pubblico, pur offrendo saldi punti di riferimento concettuali, apparivano legate ad una realtà politica e istituzionale troppo diverse da quella italiana. L'abbozzo di alcune linee fondamentali da servire per uno sviluppo in senso moderno dello Stato italiano non poteva seguire con accademica coerenza alcun modello europeo, né, al contrario, presentarsi palinogeneticamente del tutto nuovo e originale. In questa sua fatica poco aiuto davano a Spaventa gli amministrativisti preorlandiani, «volti alla ricerca e alla descrizione di principi generali ed indifferenti alle istituzioni positive»<sup>36</sup>.

6 - Se il pericolo maggiore per lo Stato di diritto proveniva dalla politicizzazione sfrenata delle funzioni amministrative, il rimedio andava conseguenzialmente trovato nell'esaltazione del potere e della funzione giudiziaria, tradizionalmente, anche se non sempre effettivamente, estranei alle manifestazioni immediate della politica. Come è noto, nel sistema classico di Montesquieu il potere giudiziario trae la sua forza e la sua legittimazione proprio dall'essere una *auctoritas* non-politica. Il giudice, «*bouche de la loi*», costituisce, per il pensiero liberale, l'istanza di stabilizzazione del sistema delle garanzie. Al di là delle facili ironie sull'inesistenza di giudici-automi, che applicano impersonalmente leggi prive di ambiguità, il senso profondo della costruzione montesquieviana del potere giudiziario sta proprio nel fatto che il giudice, bocca della legge, è la legge, rappresenta l'armatura istituzionale della volontà legislativa obbiettivata e indipendente dalle stesse assemblee che l'hanno espressa. Qui si appunta la riflessione di Spaventa. La tirannia non sorge solo da un'amministrazione autofondata, che distorce o addirittura spregia il precetto legislativo, ma anche da un'assemblea legislativa che tenti di piegare l'amministrazione ad interessi di parte che, nel momento della statuizione della legge, avevano trovato limiti ed erano stati costretti a subire la mediazione con altri diversi interessi, per dar vita a quella figura complessa e poliedrica, che si usa chiamare interesse gene-

<sup>36</sup> G. REBUFFA, *La formazione del diritto amministrativo in Italia*, Bologna, Il Mulino, 1981, p. 211.

rale. Silvio Spaventa aveva troppa esperienza politica e parlamentare per nutrire ingenue illusioni sull'esistenza di interessi generali dello Stato, che non fossero il frutto di un processo decisionale delle forze politiche detentrici del potere, sovente con il compromesso tra spinte contrastanti. Il fatto che la decisione parlamentare trae origine dal gioco incrociato di più posizioni parziali pone l'esigenza imprescindibile del massimo di imparzialità nell'esecuzione della legge. L'impenetrabilità dell'amministrazione rispetto a posizioni e interessi particolari rappresenta per lungo tempo la bandiera del più autentico pensiero liberale, bandiera dietro la quale stanno sia il ripudio dell'uso dei pubblici poteri a fini privati o di gruppo, sia, d'altra parte, la conferma del carattere tendenzialmente autoritario del momento amministrativo. Nel disegno classico di Montesquieu non c'è posto per un *tertium genus* al di là della soggezione assoluta ad un'autorità legittima e del diritto pienamente garantito di fronte alla violazione della legge. In tale orizzonte teorico, o si verifica la rottura della legalità, che è quanto dire la lesione del diritto dei cittadini toccati direttamente dall'atto illegale, o si rimane in un campo che, per non essere disciplinato dalla legge, non può essere fertile di diritti per i singoli. La teoria classica della separazione dei poteri è quindi incompatibile con qualunque deviazione delle controversie Stato-cittadino dall'orbita del diritto comune e della giurisdizione unica. Dice testualmente Montesquieu: «Se il magistrato politico vuol fare costruire qualche edificio pubblico, qualche nuova strada, bisogna che dia un indennizzo: lo Stato è, sotto questo aspetto, come un privato che tratti con un altro privato»<sup>37</sup>.

La radice teorica del movimento di opinioni che portò all'abolizione del contenzioso amministrativo può essere identificata nella doppia istanza liberale dell'indipendenza del giudice e dell'equiparazione Stato-cittadino, limitatamente ai diritti pienamente tutelati, quasi interamente coincidenti con le sfere della libertà e della proprietà.

Questo disegno razionale ha però tre punti deboli: a) la visione angusta dei problemi della tutela dei cittadini; b) l'ideale illuministico della legge chiara, completa ed esaustiva; c) la carente distinzione tra giurisdizione e controllo sull'amministrazione.

È stato osservato giustamente che il legislatore dell'unificazione agiva «sulla base di un'idea non sufficientemente ampia, non abba-

<sup>37</sup> MONTESQUIEU, cit., II, L. XXVI, cap. XV, p. 164.

stanza precisa dei diritti di libertà degli individui, senza avere una percezione giuridica esatta dell'amministrazione o una nozione concreta dei problemi posti dalla disciplina positiva delle strutture e dell'attività di questa»<sup>38</sup>. L'esperienza successiva mise ben presto in luce limiti gravi nella tutela dei cittadini verso l'amministrazione, dovuti principalmente al fatto che non si era pensato sufficientemente alle mille occasioni di ingiustizie, prevaricazioni e piccole tirannie cui può dar luogo un'amministrazione moderna. Di fronte alle sempre più frequenti incrinature della legalità, la magistratura ordinaria dimostrò indecisione e timidezza, ritraendosi da un'efficace controllo sulla legittimità dell'operato dell'amministrazione, sotto l'influsso della «suggestion mistica» della divisione dei poteri<sup>39</sup>, ma anche per effetto della sua scarsa indipendenza dal potere esecutivo. L'art. 4 della legge del 1865 venne quindi interpretato nel senso più favorevole all'amministrazione.

Senza entrare nel merito del complesso dibattito avviatosi in quegli anni sulla nostra giustizia amministrativa, e non ancora concluso, mi sembra di poter osservare che i problemi sollevati da Spaventa erano in parte causati dall'ambiguità dello stesso principio liberale della separazione dei poteri. La dottrina montesquieviana mostra i suoi limiti proprio in ciò che dovrebbe essere il suo esito principale: la tutela della legalità. Per Montesquieu il giudice «punisce i delitti o giudica le liti dei privati»<sup>40</sup> e può giudicare l'amministrazione solo quando essa, come s'è visto, si pone fuori campo della sua autorità legittima e intacca i diritti fondamentali dei singoli. Questa limitazione è riproposta per intero nella legge del 1865 e su di essa si incentra la critica di Spaventa, il quale da una parte afferma che «non solo i diritti relativi ai beni privati, ma ogni diritto e interesse che ciascun cittadino ha nell'amministrazione dei beni comuni, siano morali siano economici, è a ciascuno sicuramente garantito e imparzialmente trattato»<sup>41</sup>; dall'altra si rende conto che esiste una sfera di «libera azione ed estimazione» del potere

<sup>38</sup> M.S. GIANNINI-A. PIRAS, *Giurisdizione amministrativa e giurisdizione ordinaria nei confronti della pubblica amministrazione*, in *Enciclopedia del diritto*, XIX, Milano, Giuffrè, 1970, p. 234.

<sup>39</sup> G. MIELE, *La giustizia amministrativa*, in *Atti del Convegno celebrativo del Centenario delle leggi amministrative di unificazione*, Vicenza, Neri Pozza, 1968, I, p. 20.

<sup>40</sup> MONTESQUIEU, cit., I, L. XI, cap. VI, p. 276.

<sup>41</sup> S. SPAVENTA, *Giustizia nell'amministrazione*, cit., p. 79.

amministrativo, entro la quale la tutela dei cittadini non può essere assicurata dai tribunali ordinari.

Nell'indicare la cause dei mali denunciati, Spaventa indirettamente, e forse inconsapevolmente, mette in luce la tara occulta del principio della separazione dei poteri. Egli infatti osserva che un'adeguata protezione dei cittadini verso l'amministrazione si avrebbe solo se la legge disciplinasse dettagliatamente l'azione dei pubblici poteri, lasciando poco margine all'amministrazione; contemporaneamente però si avvede che si tratta di un'utopia in uno Stato che va estendendo il suo intervento nella società civile. Se così è, il controllo di legalità sull'amministrazione non può provenire da un giudice «*bouche de la loi*», perché il più delle volte egli sarebbe chiamato non tanto a comporre una lite tra singolo e Stato, ma ad operare un controllo sull'amministrazione.

Il problema si era posto in Francia subito dopo la Rivoluzione, quando venne in primo piano la contraddizione tra l'esigenza di garantire la legalità e la necessità di proteggere l'amministrazione dalle interferenze del potere giudiziario. Il dilemma era preciso: o si derogava alla divisione dei poteri, attribuendo funzioni materialmente giurisdizionali all'amministrazione, o la si derogava consentendo al magistrato di controllare l'operato degli organi del potere esecutivo<sup>42</sup>.

Anche la dottrina tedesca non manca di rilevare la contraddizione. Stein, ad esempio, ironizza sugli scrittori che tentavano di costruire criteri per evitare l'ingerenza del giudice nel campo proprio del governo, sulla base della considerazione che l'esclusione di tale ingerenza portava ad attribuire all'amministrazione una funzione materialmente giurisdizionale<sup>43</sup>.

La questione si riproponeva in Italia. Silvio Spaventa compie un notevole passo avanti per sciogliere la contraddizione, ma non vi riesce del tutto. Il campo entro il quale l'amministrazione è sottoposta al controllo giudiziario «è un campo immenso, che stende i suoi confini fin dove manca agli interessi individuali la protezione della legge: condi-

<sup>42</sup> M. TROPER, *La séparation des pouvoirs et l'histoire constitutionnelle française*, Paris, L.G.D.J., 1980, p. 48 ss.

<sup>43</sup> L. VON STEIN, *Die Verwaltungslehre*, I, *Die Vollziehende Gewalt. Das verfassungsmässige Verwaltungsrecht*, rist. ed. 1869, Aalen, Scientia Verlag, 1962, p. 442 ss.

zione essenziale dell'intervento del giudice»<sup>44</sup>. Vi è però un altro immenso territorio ove la legge non giunge o vi giunge solo per disciplinare l'azione amministrativa in generale, senza che dalle norme si possa dedurre una tutela specifica per il singolo. In questo territorio lo Stato sarebbe teoricamente illimitato e il problema della tutela non dovrebbe neppure sorgere, se non si dovesse tener conto che lo Stato di diritto non esaurisce le sue potenzialità garantiste nell'osservanza della stretta legalità formale, ma sopravvive e progredisce solo se vengono osservati, nel complesso delle sue attività, i principi fondamentali che costituiscono i suoi fattori di legittimazione.

Silvio Spaventa manifesta su questo punto una fondamentale intuizione, ma rivela altresì un limite intrinseco alla sua formazione culturale.

L'intuizione consiste nell'aver compreso che la divisione dei poteri può attingere il suo fine essenziale di garanzia solo se la stretta legalità viene, per così dire, vivificata e completata dalla considerazione *sub specie iuris* di alcuni principi fondamentali connaturati alla forma di Stato. La nuova giurisdizione amministrativa deve esercitare il sindacato sull'amministrazione in tutti i casi in cui le norme «non hanno ancora raggiunto una potenza di espressione giuridica che serva di base a veri e propri giudizi di un'autorità indipendente dall'amministrazione»<sup>45</sup>. Essa dovrà conformarsi a quattro norme fondamentali: 1) l'osservanza assoluta della legge; 2) la cura dell'interesse generale; 3) la minima restrizione possibile degli interessi degli individui, compatibilmente con l'interesse generale; 4) la garanzia dell'imparzialità. «Queste norme fondamentali — dice Spaventa — formano un ideale dell'amministrazione pubblica, dal quale un'amministrazione reale si discosta sempre di gran lunga; ma le tre idee in esse racchiuse — quelle della libertà, della solidarietà e della uguaglianza umana — una volta emerse nella coscienza degli uomini, diventano fattori inesauribili e perenni del diritto»; anche se le leggi non fanno sorgere veri e propri diritti, i principi ora menzionati obbligano il governo della comunità «ad esercitare su di sé una vigilanza costante, per mantenere al possibile un'armonia fra tutti gli atti dei suoi organi e le norme stesse»<sup>46</sup>.

<sup>44</sup> S. SPAVENTA, *Per l'inaugurazione*, cit., p. 231.

<sup>45</sup> S. SPAVENTA, *op. ult. cit.*, p. 232.

<sup>46</sup> *Op. ult. cit.*, p. 233 s.

I principi non si riducono, nel pensiero di Spaventa, ad idee astratte elaborate dalla riflessione dottrinale sul diritto e sullo Stato, ma si pongono come fattori giuridicamente attivi, utilizzabili concretamente dagli operatori del diritto e dagli amministratori.

Si tratta di un'intuizione destinata ad avere importanti sviluppi, quando, alcuni decenni dopo, si farà strada il concetto di controllo di costituzionalità delle leggi.

Il limite del pensiero dello statista abruzzese risiede nel suo mai abbandonato organicismo. La tutela degli interessi dei singoli è possibile, secondo lui, in quanto questi siano strettamente connessi con un interesse generale che forma il parametro decisivo del controllo. Questo «amalgama» tra interesse pubblico e privato impedisce a Spaventa, e impedisce al legislatore del 1889, di configurare un interesse individuale contrapponibile al potere amministrativo indipendentemente dall'autolimitazione specifica fatta dallo Stato stesso mediante la legge<sup>47</sup>. La radice di «uno dei più gravi rompicapo della teoria generale del diritto (la definizione di interesse legittimo)»<sup>48</sup> la possiamo ritrovare nel pregiudizio organicistico. Fuoriusciva dagli orizzonti della visione organicistica che un principio generale dell'ordinamento, in quanto posto a base di una lamentata lesione di un interesse individuale, potesse essere «giocato» contro lo Stato ed era irrinunciabile il dogma che si dovesse sempre individuare la lesione di un interesse dello Stato medesimo.

Lo *jus inspectionis* di cui parla Spaventa è proprio il diritto dello Stato di correggere se stesso. Per questo profilo Spaventa mostra di sentire profondamente gli influssi della cultura organicista tedesca del XIX secolo, destinata, con la cd. dottrina formale-sostanziale, a cacciarsi in una posizione di stallo, che troverà il suo critico più profondo in Hans Kelsen<sup>49</sup>. La cultura giuspubblicistica italiana continuerà su questa strada, accogliendo e trasformando il principio della separazione dei poteri in senso organicista, come è dimostrato dalla coerente critica

<sup>47</sup> F. BENVENUTI, *Giustizia amministrativa*, in *Enciclopedia del diritto*, XIX, Milano, Giuffrè, 1970, p. 601; cfr. pure L. MAROTTA, *Silvio Spaventa ed il problema della giustizia nell'amministrazione*, in «Rivista trimestrale di diritto pubblico», 1978, p. 596.

<sup>48</sup> M. NIGRO, cit., p. 743 s.

<sup>49</sup> Su questo punto mi permetto di rinviare a G. SILVESTRI, *La separazione dei poteri*, II, Milano, Giuffrè, p. 133 ss.

di Orlando a Montesquieu, accusato di considerare le funzioni dello Stato sul piano meccanico e non, appunto, organico<sup>50</sup>.

Qualcuno ha portato alle estreme conseguenze questo pur evidente organicismo spaventiano, vedendo nello statista abruzzese un precursore del fascismo, per aver eliminato, con il concetto di giurisdizione di diritto obbiettivo, la contrapposizione tra Stato e cittadino, e per aver messo in risalto la collaborazione necessaria tra i due per il raggiungimento dei più alti fini dell'ordinamento<sup>51</sup>. Se il liberalismo di Spaventa non ha nulla a che fare con la prassi autoritaria dello Stato fascista<sup>52</sup>, è tuttavia da sottolineare che le sue fondamentali intuizioni possono trovare una compiuta esplicazione solo a patto di eliminare tutti i residui, teorici e positivi, dell'organicismo ottocentesco.

Se guardiamo alla realtà dell'ordinamento italiano contemporaneo ed allo stesso dibattito scientifico, possiamo osservare che molta strada è stata fatta, ma molta ne resta ancora da fare.

<sup>50</sup> V.E. ORLANDO, *Studi giuridici sul governo parlamentare* (1886), in *Diritto pubblico generale*, Milano, Giuffrè, 1940, p. 357.

<sup>51</sup> C. BOZZI, *La giustizia amministrativa da Silvio Spaventa a Benito Mussolini*, in «Rivista di diritto pubblico», 1934, p. 260.

<sup>52</sup> Cfr. P. ROMANO [ALATRI], *Silvio Spaventa. Biografia politica*, Bari, Laterza, 1942, p. 303 ss.





## L'IDEA SPAVENTIANA DI 'LEGALITÀ' DINANZI AL CONCETTO DI LEGITTIMITÀ STATUALE

Il tema della legittimità statale nel pensiero di Silvio Spaventa non appare mai formulato direttamente ed in forma esplicita. Lo si coglie — con un lavoro ermeneutico — nelle pieghe della sua riflessione e tra le righe dei suoi atti politici e dei suoi numerosi discorsi pubblici.

Ma soprattutto si può portare ad evidenza il problema della legittimità nel progetto originale di un impegno civile e politico che lo vede misurarsi con lo sforzo di dare compattezza ed omogeneità a ciò che omogeneo e compatto non era: ossia all'Italia da poco trasformatasi da «espressione geografica» — la celebre battuta del principe von Metternich — in «espressione politica».

Il tema della legittimità in Silvio Spaventa lo si può cogliere ancora dai sintomi di un disagio che nasce, in lui e in altri, dalla frizione tra spinte ideali e realtà di fatto. Frizione a cui — come uomo di Stato — non si sottrae ma che — come intellettuale acuto e sensibile — percepisce in tutta la sua portata ed in tutta la ricchezza di registri e tonalità.

La legittimità in Spaventa si potrebbe dunque definire come una sorta di «non detto» a cui però ciò che «è detto» rimanda continuamente. Portarne alla luce il significato vuol dire, in un certo senso, evidenziare i pregi e le contraddizioni, le luci e le ombre di un periodo storico in cui — per dirla con l'Hegel del frammento *Libertà e destino* — «l'ignoto che gli uomini inconsapevolmente cercano si scontra con l'esigenza di trapassare dalla propria idea nella vita»<sup>1</sup>. E infatti il presente in cui vive Silvio Spaventa è l'indice di un trapasso, controverso, da un modello di legittimità statale definibile approssimativamente come tradizionale ad uno scaturito, nelle sue linee portanti, dai principi del 1789.

In questo radicale mutamento però le esigenze di ordine e sicurezza, che segnano il lento formarsi di una nuova situazione di legittimità, entrano in conflitto non solo con istanze ideologiche e politiche

<sup>1</sup> G.W.F. HEGEL, *Libertà e destino*, trad. it. in *Scritti politici*, Torino, 1972, p. 9.

legate al passato e alla tradizione ma anche con lo scatenarsi di spinte egoistiche ed individuali che, trasposte nell'azione politica, aprono il campo al malgoverno e al potere fine a se stesso. Il che per lo più prelude ad una situazione di disordine e di carenza di legittimità o quanto meno di profonda incertezza.

Nel caso dell'epoca spaventiana si può affermare che, di pari passo con l'affermarsi, nell'Italia unita, della nuova legittimità monarchico-costituzionale, si manifestano i prodromi della sua messa in discussione e le avvisaglie della sua crisi.

In questa ottica, che lega la problematica della frizione tra sistemi di legittimità (quella tradizionale e quella che ad essa si sostituisce) con la conseguente crisi del sistema politico, si situa la possibilità di una lettura spaventiana ermeneuticamente orientata sulla legittimità.

A questo fine e per una migliore comprensione della problematica stessa è opportuno servirsi di alcuni referenti teorici estranei agli scritti e all'operato spaventiano. Essi, in mancanza di una esplicita e completa trattazione in merito, hanno la funzione *da un lato* di amplificare i segni e gli indizi raccolti dall'analisi, *dall'altro* di fungere da lente o se si preferisce da cannocchiale per ingigantirli, rendendoli manifesti. Tali referenti, pur temporalmente ed ideologicamente lontani da Silvio Spaventa, possono operare come selettori ermeneutici facendo risaltare, anche a costo di una accentuazione esagerata, quei gangli della riflessione spaventiana che, altrimenti, potrebbero passare inosservati oppure essere interpretati secondo il loro immediato e diretto significato.

Il primo di questi selettori-lenti di ingrandimento si rifà al pensiero politico di Guglielmo Ferrero e alle sue acute osservazioni. Infatti in un libro poco noto e, se non volutamente, certo ingiustamente trascurato dagli studiosi<sup>2</sup>, Guglielmo Ferrero affronta proprio il tema della legittimità.

Più precisamente in anni particolarmente difficili per la storia d'Italia e carichi di tensioni — siamo intorno al 1940 — Ferrero, dall'esilio, analizzando il potere mette in relazione la paura che da esso deriva — «se i soggetti» afferma Ferrero «hanno sempre paura del Potere a cui sono sottoposti, il Potere ha sempre paura dei soggetti a cui co-

<sup>2</sup> Si tratta di G. FERRERO, *Potere. I geni invisibili della città*, trad. it., Milano, 1981. Su Ferrero pesa una sorta di inspiegabile *conventio ad escludendum* che non rende onore alla acutezza ed alla penetrante lucidità della sua riflessione.

manda»<sup>3</sup> — con ciò che lo esorcizza, ovvero il principio di legittimità. È il principio di legittimità perciò, efficacemente simboleggiato da Ferrero nei «Geni invisibili della città»<sup>4</sup>, che riduce la portata socialmente disgregatrice della paura consentendo, con l'imbrigliare l'uso della forza e della violenza, la costruzione di un ordine politico accettato e accettabile.

Senza soffermarsi sulle tesi per altro affascinanti e ricche di stimoli di Ferrero<sup>5</sup> nonché sulla sua ricca argomentazione<sup>6</sup> conviene invece soffermarsi sul concetto ferreriano di legittimità per vederne le implicazioni in relazione a quel preciso periodo che attiene ai concetti esaminati dalla nostra analisi: quello immediatamente post-risorgimentale.

Un periodo questo particolarmente caro a Ferrero — come rileva De Mas<sup>7</sup> — che vi vedeva un vero e proprio laboratorio per riscontrare e provare gli assunti della propria ricerca ma anche caro a Silvio Spaventa che, in quegli anni, dava il suo fondamentale contributo alla costruzione di quello che, negli intenti suoi e di molti altri uomini di Stato a lui contemporanei, avrebbe dovuto essere il modello italiano di Stato liberale.

Il quadro che ci presenta Ferrero, esaminando nell'ottica del rapporto potere-legittimità l'età per così dire spaventiana, non è sicuramente roseo. Ciò che si delinea sembra contrastare, senz'ombra di dubbio, con quella edulcorata pubblicistica post-risorgimentale e liberale tesa a mostrare nei primi decenni dell'Italia unita un panorama ottimistico di rigore amministrativo e corretta politica da contrapporre alla

<sup>3</sup> *Op. cit.*, p. 41.

<sup>4</sup> *Op. cit.*, p. 18 ss.

<sup>5</sup> A questo proposito basta considerare la ricchezza creativa e lo stimolo intellettuale proveniente dal pensiero ferreriano nel saggio di D. MAZZÙ, *Il complesso dell'usurpatore*, Milano, 1986.

<sup>6</sup> In questo senso e per un recente approfondimento dei temi più propriamente ferreriani il riferimento è a *Guglielmo Ferrero tra società e politica. Atti del convegno. Genova 4-5 ottobre 1982* (a cura di R. Baldi), Genova, 1986 e partic. i saggi: R. BALDI, *Governo legittimo e governo rivoluzionario in Guglielmo Ferrero*, pp. 327-346; C. MONGIARDINI, *Riflessioni sul concetto di legittimità in Guglielmo Ferrero*, pp. 375-389; J. ROY, *Sovranità e principi di legittimità*, pp. 403-416; V. SANTATO, *Potere e legittimità nell'ultimo Ferrero*, pp. 417-431.

<sup>7</sup> Cfr. E. DE MAS, *Il pensiero politico di Ferrero fino al 1898* in *G. Ferrero tra società e politica*, cit., p. 347.

corruzione dilagante degli anni successivi<sup>8</sup>. A tale proposito basta fare riferimento ad alcuni passi della prosa ferreriana particolarmente indicativi e non certo smentibili dalla oggettiva analisi storica.

Infatti a fronte di una trascinante «esaltazione religiosa» nella volontà di modellare libertà ed istituzioni del nascente Stato — atteggiamento dell'animo che contraddistingue la grande dedizione «missionaria» di Spaventa e di altri — si staglia la machiavellica «realtà effettuale». «I partiti più importanti» afferma Guglielmo Ferrero «erano due: la sinistra e la destra non contavano nel paese un gran numero di seguaci. Le elezioni non erano né libere né leali... Il popolo, eccetto qualche esigua minoranza, era passivo, indifferente, pauroso e, in certe località, facilmente corrompibile. La sua partecipazione al governo appariva una finzione»<sup>9</sup>.

Il realismo si fa crudezza — soprattutto se paragonato alla forte carica ideale dei risorgimentali — quando Ferrero, rincarando con profonda amarezza la dose, afferma che questa situazione «va a pennello» tanto ai partiti che al governo<sup>10</sup>. Anzi che proprio i governi — a cui era affidato il compito gravoso e difficile di operare la crescita unitaria del paese (ossia di «fare gli italiani» per servirsi della celebre espressione del Conte di Cavour) — procedevano in una direzione diametralmente opposta, aprendo un solco tra Stato e cittadini, tra le nuove istituzioni ed i nuovi cittadini. Essi, e sono ancora parole di Ferrero, «cercavano di limitare il più possibile l'azione e l'influenza del Parlamento, di cui pretendevano di essere l'emanazione: di sottrargli gli affari principali, di minimizzare i suoi diritti e di screditarlo. Nello stesso tempo lavoravano a distruggere sia nel paese, sia nel Parlamento, la forza e l'influenza dei due partiti più forti»<sup>11</sup>. Questa situazione di disagio e di disgregazione di ciò che ancora non era stato edificato, almeno nella ottica ferreriana, non è destinato a fermarsi, bensì ad estendersi in un progressivo peggio-

<sup>8</sup> Senza entrare in dettagli bibliografici basta considerare le affermazioni di molta storiografia elogiativa di matrice liberale persistenti anche se accompagnate da riserve critiche. Un tale atteggiamento in merito caratterizza tuttavia anche matrici ideologicamente differenti ma comunque sempre orientate, nel fondo, ad un eccesso di valutazione positiva.

<sup>9</sup> G. FERRERO, *Potere*, cit., p. 262.

<sup>10</sup> *Op. cit.*, pp. 262, 263.

<sup>11</sup> *Op. cit.*, p. 263.

ramento in tappe che vanno dal periodo umbertino alle avventure coloniali sino alla grande guerra e all'avvento del fascismo.

La causa addotta da Ferrero è la situazione di «quasi legittimità» in cui si sarebbe trovata l'Italia subito dopo l'unificazione<sup>12</sup>. Ossia una situazione di aperto conflitto tra il principio monarchico legittimistico e tradizionale (la sovranità per grazia di Dio) ed il principio democratico rappresentativo. *Il primo* ancora vivo anche se non più pienamente accettato vuoi perché la dinastia sabauda si connotava per un carattere eminentemente regionale (piemontese e solo parzialmente nord-italiana), vuoi perché la tendenza europea andava nella direzione di una democratizzazione istituzionale come dimostrano la carte costituzionali ottriate dai monarchi europei e di cui in Italia l'esempio più evidente è lo Statuto Albertino divenuto poi la carta costituzionale del Regno unificato. Il secondo perché era privo dell'appoggio di un vasto sostrato popolare andando lo sbarramento censitario elettorale — allora vigente — nella direzione di privilegiare ceti abbienti intellettuali o no, ma sicuramente minoritari.

Se a questo si aggiunge poi l'ostilità di una istituzione come la Chiesa cattolica in netto antagonismo con il governo ed il sistema politico italiano per la questione romana e particolarmente influente tanto sui ceti popolari che su quelli aristocratico-fondari, si ha un diorama completo di una situazione di precarietà ed instabilità. Dal canto suo poi il ceto borghese — il nerbo della rivoluzione risorgimentale — accanto ad una componente intellettuale ed idealistica (di cui Spaventa ed altri sono illustri esempi) mostra una consistente percentuale di alto-borghesi che, intenzionati a realizzare immediatamente e a qualsiasi costo il «salto dell'industrializzazione», si mostrano tiepidi e diffidenti verso un governo ed un regime giudicato troppo legato al vecchio mondo agrario. Ne emerge insomma, anche in questo versante, una instabilità che porta il suo non piccolo contributo ad una nemmeno troppo latente crisi di legittimità proprio nel momento in cui, con più forza ed autorevolezza, si richiedeva un principio di legittimità che unificasse realmente i *disiecta membra* del paese.

Ne consegue per Guglielmo Ferrero la convinzione — ed è una ipotesi accettabile — che «Il sistema poggiava così su una doppia men-

<sup>12</sup> *Op. cit.*, p. 271 ss.

zogna — la passività regale e la preminenza parlamentare»<sup>13</sup>. Più precisamente che, a partire dal Regno di Umberto I, (ma più verosimilmente dall'unità d'Italia) il sovrano trincerato in una apparente passività — il principio monarchico-costituzionale del non intervento — in realtà cercasse di regolare i meccanismi politici, operando in vista di un saldo potere istituzionale controllato, anche se indirettamente, dalla Corona. Il parlamento, a sua volta, protetto dal velo della rappresentatività democratica, si configurava non già come l'espressione piena di una coesione nazionale bensì come il vuoto contenitore di gruppi di interesse e di fazioni politiche in lotta fra loro e pronte a mutare orientamento a secondo del mutare dei loro interessi.

Ferrero denuncia insomma quella pratica traformistica su cui si appunterà a buon diritto lo sdegno di Silvio Spaventa. L'esito però di questo atteggiamento sovrano e di questa prassi parlamentare fu il vuoto: «Il regno di Re Umberto» scrive Guglielmo Ferrero «poggiava su di un vuoto»<sup>14</sup>.

Ma questo «vuoto» di cui troviamo indiretta ma non meno esplicita conferma negli scritti di un altro grande analista del pensiero politico quasi coevo a Spaventa. Vilfredo Pareto<sup>15</sup> non si configura come un fenomeno eminentemente collegato alla situazione politica italiana anche se vi trova particolare collocazione. Esso inerisce alla più vasta ed articolata crisi dello *jus publicum europaeum* che nella seconda metà del sec. XIX si avvia ad un lento ed inarrestabile tramonto. È il venir meno di un preciso modello di Stato — quello sorto in opposizione alle guerre di religione e culminato con l'assolutismo sovrano — che non è più in grado di assorbire le spinte eccentriche della società civile a fronte di cui ha edificato il proprio potere. Lo *jus publicum europaeum* decade sull'onda storica del prevalere della cultura borghese e del liberalismo politico anche se in molti casi — come ad esempio quello spaventiano — rimane un suo alone seppur trasfigurato da contenuti ad esso

<sup>13</sup> *Op. cit.*, p. 276.

<sup>14</sup> *Op. cit.*, p. 277.

<sup>15</sup> Per averne conferma è sufficiente scorrere la pubblicistica paretiana dal saggio del 1876 su *Lo stato italiano industriale considerato specialmente secondo i giudizi della inchiesta industriale: lettera* (Firenze, 1876) sino alle pungenti osservazioni del *Trattato di sociologia generale* (Milano, 1981) del 1916. Per un ulteriore approfondimento cfr. D. FIOROT, *Il realismo politico di Vilfredo Pareto*, Milano, 1968.

totalmente estranei come il principio rappresentativo nella forma democratico-parlamentare.

Nella fattispecie Silvio Spaventa coglie la grandezza della esperienza statuale del passato che aveva ricondotto l'ordine e garantito la sicurezza tramite una complessa e ben costruita impalcatura giuridica ed infatti ne testimonia il rispetto e la dedizione con un vero e proprio culto laico della statualità. Ma nel contempo tenta di innestare su questa grande *machina machinarum* il tronco libertario del pensiero politico liberale. L'effetto, tuttavia, non è la riattivazione della *machina* bensì il suo rallentamento ed infine il suo «girare a vuoto». Esempio evidente di questa operazione che non è il solo Spaventa a tentare è la Germania a cui egli guarda con ammirazione e i cui meccanismi politici ed istituzionali — i frutti di una splendida cultura giuridica — vorrebbe introdurre in Italia.

Per certi versi d'altra parte ad uno sguardo retrospettivo, che indagli con tutte le preoccupazioni ed i *distinguo* del caso, appare una similarità tra l'Italia da poco unificata e la Germania anch'essa da poco unificata. Anche la Germania come l'Italia è retta da una dinastia importante (quella degli Hohenzollern) ma regionale. Comune ai due paesi — anche se diversa negli esiti — la transizione da una economia agricolo-feudale ad una economia industrial-borghese ed il tentativo di «guidare» questo mutamento radicale con un regime politico che tenta di realizzare un precario equilibrio tra una concezione ancora autoritaria dello Stato (il prussianesimo in Germania) e il liberalismo.

Nel *Reich* tedesco questo tentativo dà luogo alla concezione del *Rechtsstaat* di cui Spaventa è fervente assertore<sup>16</sup> ma che è inevitabilmente destinato ad entrare in aperta frizione con lo *jus publicum europaeum*. Ora questa frizione, epocalmente emblematica, si dispiegherà in tutta la sua forza ed ampiezza in Germania portando all'evidenza non *tanto* il tentativo politico di conciliare due forme diametralmente opposte di Stato — il *Rechtsstaat* e quello fondato sullo *jus publicum* — *quanto* la volontà di operare un mutamento radicale dei principi di legittimazione del potere e dello Stato.

Questa situazione, che in Germania darà luogo ad una crisi istituzionale ora latente ora manifesta ma sicuramente di lunga perduranza,

<sup>16</sup> Cfr. G.M. CHIODI, *La giustizia amministrativa nel pensiero politico di Silvio Spaventa*, Bari, 1969, p. 30.

può rivelarsi significativa per comprendere ed inquadrare ulteriormente il problema «non detto» della legittimità nel pensiero spaventiano. Come guida e «lente» alla comprensione della situazione tedesca, nell'ottica però del problema che sta a cuore alla nostra analisi, è opportuno servirci di un autore come Carl Schmitt giurista, filosofo, politico<sup>17</sup> e per sua diretta ammissione «ultimo teorico dello *jus publicum europaeum*<sup>18</sup>». Come nel caso di Ferrero — il cui problema fondamentale era il tema del rapporto potere/paura — anche nel caso di Schmitt riscontriamo — ed il che è ovvio data la distanza temporale e le differenze ideologiche e di formazione — una estraneità teorica e di «taglio» rispetto sia agli approcci che ai contenuti spaventiani. Ciò che importa però — giova ripeterlo — sono le coordinate che tanto Ferrero quanto Schmitt possono offrire per far emergere, in una sorta di contro-luce ermeneutico, i «chiaro-scuri» spaventiani in merito alla legittimità.

Carl Schmitt dunque dall'osservatorio privilegiato della storia *ex post* (e naturalmente con tutti i limiti delle sue convinzioni teoriche) opera con la sua dura ed impietosa critica del sistema politico della Germania bismarckiano-guglielmina come una sorta di cartina tornasole del *Rechtsstaat* e della conseguente crisi dello *jus publicum europaeum*. Egli mostra con una copiosa documentazione e con un'acuta disamina teorica come nel *Reich* tedesco — anche se le avvisaglie datano dalla rivoluzione del 1848 — si verifichi una situazione di profondo disagio istituzionale. Infatti oltre al conflitto, ora latente ora palese, che oppone l'autonomia degli Stati membri alla autonomia deliberativa del parlamento del *Reich*<sup>19</sup> (conflitto questo che oppone in realtà il principio democratico parlamentare del *Reichstag* a quello monarchico degli Stati federati), se ne profila uno ancora più insidioso e radicale. È quello individuato dalla riflessione schmittiana nella dicotomia *Kaisertum/Parlamentarismus*.

Anche in questo caso, a fronte di un principio monarchico tradizionale e non eliminato dal contesto politico tedesco e che manteneva nella

<sup>17</sup> La pubblicistica sul pensiero schmittiano è vastissima. Come riferimenti generali si può far capo a P.P. PORTINARO, *La crisi dello 'jus publicum europaeum'*, Saggio su Carl Schmitt, Milano, 1982, e C. BONVECCHIO, *Decisionismo. La dottrina politica di Carl Schmitt*, Milano, 1984.

<sup>18</sup> Cfr. C. SCHMITT, *Ex captivitate salus. Esperienze degli anni 1945-47*, trad. it., Milano, 1987, p. 78.

<sup>19</sup> Cfr. C. SCHMITT, *Dottrina della costituzione*, trad. it., Milano, 1984, p. 439.



figura del monarca un potere costituente<sup>20</sup> si ergeva un parlamento espressione — anche se parzialmente monca — della volontà popolare.

Un parlamento intenzionato però a far valere le sue prerogative<sup>21</sup> rispetto ad un sovrano non certo meno conscio delle proprie.

È quella conflittualità efficacemente descritta da Carl Schmitt nella prima parte del saggio *Compagine statale e crollo del secondo impero tedesco*<sup>22</sup>. Essa si dispiega — per Schmitt — dal particolare carattere militare del popolo tedesco<sup>23</sup> che, per rieccheggiare le parole di Thomas Mann de *Le considerazioni di un impolitico*, lo estraniava tanto dalla democrazia che dalla politica<sup>24</sup>. Ma indipendentemente da queste riflessioni, datate tanto per Thomas Mann che per Carl Schmitt, resta associata l'ambiguità istituzionale che vincolava la parte del bilancio statale destinata all'esercito — a sua volta dipendente in forma diretta e con personale giuramento d'obbedienza alla figura dell'imperatore — all'approvazione annuale del parlamento.

Al di là dell'aspetto esteriore del conflitto di competenza, la sostanza — come nel caso italiano descritto da Guglielmo Ferrero — mostrava, nello Stato, la compresenza di due principi di legittimazione opposti fra loro. L'uno era il principio monarchico fedele alla persona sovrana e di chiara ascendenza feudale, il cui caposaldo era l'esercito. L'altro era il principio democratico fondato sulla funzione rappresentativa del parlamento di ascendenza liberal-borghese il cui caposaldo era l'apparato funzionariale legato non al *rex* ma alla *lex*<sup>25</sup>.

La frizione che si verificava era, dunque, tra il nascente Stato bor-

<sup>20</sup> *Op. cit.*, pp. 82, 83.

<sup>21</sup> Segno rivelatore di questa latente discordia secondo Schmitt è la dottrina dello Stato secondo cui né principe né popolo erano sovrani bensì la sovranità spettava allo Stato (*op. cit.*, p. 83). Era ovvio che un problema di capitale importanza quale quello riguardante il detentore della sovranità veniva spostato su di un soggetto astratto come lo Stato che avulso dalla persona sovrana o dalla sovranità popolare si rivela una sorta di romantico «terzo superiore» (Cfr. C. SCHMITT, *Romanticismo politico*, trad. it., Milano, 1981).

<sup>22</sup> Cfr. C. SCHMITT, *Compagine statale e crollo del secondo impero tedesco. La vittoria del borghese sopra il soldato*, trad. it., in *I principi politici del nazional socialismo*, Firenze, 1935, pp. 109-171.

<sup>23</sup> *Op. cit.*, p. 112.

<sup>24</sup> Cfr. TH. MANN, *Considerazioni di un impolitico*, trad. it., Bari, 1977, 3<sup>a</sup>, pp. 20-21.

<sup>25</sup> Cfr. C. SCHMITT, *Compagine statale etc.*, cit., p. 118.

ghese ed il vecchio modello di Stato il cui prototipo era rappresentato dalle istituzioni della vecchia Prussia e dai suoi ordinamenti. Tralasciando le vicende storiche e le situazioni contingenti era chiaro che si verificava — usando della già citata terminologia ferreriana — una situazione di «quasi legittimità». Certamente nel caso tedesco la problematica era meno evidente e meno esasperata che non in quello italiano (e infatti Ferrero non cita la Germania accanto all'Italia o alla Francia) tuttavia dietro il mito della produttività tedesca in costante espansione e del modello bismarckiano di un paese ordinato e compatto, si delinea una spaccatura destinata ad approfondirsi. Dopo l'uscita dalla scena del principe von Bismarck e anche in conseguenza della non avveduta politica estera tedesca tale spaccatura diverrà sempre più radicale sino a portare, a seguito della rovinosa guerra del 1914-18, ad una crisi di legittimità che, in un batter d'occhio e nel volgere di pochi giorni, segnerà la fine tanto dell'impero che delle dinastie regionali.

Si potrebbe raffigurare plasticamente la crisi di legittimità tedesca, efficacemente descritta da Schmitt, con l'immagine di un doppio cilindro dentato l'uno interno all'altro e non sincrono nei rispettivi movimenti. L'esito è facilmente immaginabile: alla possibile frizione si accoppia anche la possibilità di un blocco del meccanismo nel caso che i due cilindri procedano con uguale velocità, ma in direzione opposta.

Da quanto esposto si può evincere che esiste un malessere politico radicato e profondo che serpeggia nell'Europa del XIX secolo e che coinvolge, con l'unica eccezione dell'Impero inglese, tutte le grandi potenze continentali<sup>26</sup>. Infatti dopo la crisi istituzionale apertasi con la Rivoluzione francese, il cui esito fu il superamento definitivo del principio di legittimità fondato sull'autorità personale per diritto divino del monarca, si può affermare che non si realizza un solido e consolidato assetto statale.

Senza entrare nei dettagli si può solo rilevare che il sistema liberal-democratico, fondato sul principio rappresentativo e che sembra aver pienamente soppiantato il vecchio principio monarchico, entra in crisi nel momento stesso in cui si presenta sulla scena politica. È noto d'altra parte che tutta la metà del sec. XIX sarà segnata da una costante critica al parlamentarismo (e di converso anche se non esplicitamente al princi-

<sup>26</sup> Sul rapporto potenze continentali/potenze insulari il riferimento è al celebre libro di G. RITTER, *Il volto demoniaco del potere*, trad. it., Bologna, 1958.

pio di legittimità a cui rimanda) proveniente *tanto* dalla parte conservatrice che da quella radicale *quanto* da quella più vicina al pensiero borghese e liberale. Tale critica culminerà, verso la fine del secolo e nei primi anni del '900, alle durissime prese di posizione di autori come Gaetano Mosca<sup>27</sup>, Gustav Le Bon<sup>28</sup>, Scipio Sighele<sup>29</sup>, Vilfredo Pareto<sup>30</sup> sino alla spietata e radicale denuncia dell'oligarchia dei partiti, ed in particolare di un partito come la socialdemocrazia tedesca (alfiere del parlamentarismo e della democrazia), operata da Robert Michels<sup>31</sup>.

In questo tormentato panorama — descritto in alcune sue rilevanti coordinate teoriche — si può collocare la riflessione di Silvio Spaventa nella angolatura del problema da noi affrontato e che proprio da questo panorama acquisisce una luminosità che altrimenti non avrebbe, consentendoci di scorgere ciò che in caso contrario — il tema della legittimità — rimarrebbe nell'ombra. Luminosità — a onor del vero — che, se dispiega una funzione ermeneutica, ha anche il pregio di rendere palese la statura morale e l'impegno politico spaventiano, fatto questo di grande rilevanza anche per la comprensione del suo pensiero e della sua azione.

Silvio Spaventa fu infatti deputato, membro di commissioni parlamentari ed infine ministro dei lavori pubblici, cariche queste che come avvenne per molti — e non solo per i peggiori — potevano stimolare ambizioni personali, desiderio di potere e volontà di arricchimento. Questo non è il caso di Spaventa perché in lui, indipendentemente da possibili critiche, la passione politica si allineò sempre — anche a suo danno — con il rigore dell'impegno di statista e di intellettuale, senza mai soggiacere alla seduzione, divenuta prassi consolidata per i politici attivi e per gli intellettuali politici, di praticare «la doppia verità», scin-

<sup>27</sup> Cfr. G. MOSCA, *Sulla teorica dei governi e sul governo rappresentativo. Studi storico-sociali*, Torino, 1884.

<sup>28</sup> Cfr. G. LE BON, *Psicologia della folla*, (1895), trad. it., Milano, 1895.

<sup>29</sup> Cfr. S. SIGHELE, *Contro il parlamentarismo*, Milano, 1895.

<sup>30</sup> Nel caso appunto di Vilfredo Pareto basta considerare il suo *Trattato di sociologia generale* (già citato).

<sup>31</sup> Cfr. R. MICHELS, *La sociologia del partito politico*, trad. it., Bologna, 1966 (l'opera è del 1911). Sull'importanza di questo libro per uno studio «disincantato» del parlamentarismo importante è la testimonianza di C. SCHMITT, *Die geistesgeschichtliche Lage des heutigen Parlamentarismus*, in *Bonner Festgabe für Ernst Zitelmann zum fünfzigjährigen Doktorjubiläum*, München und Leipzig, 1923, p. 417.

dendo la prassi della quotidianità politica dai cieli astratti della giustificazione ideologica.

La profonda onestà civile ed intellettuale di Silvio Spaventa fa dunque sì che la sua analisi non si discosti per molti versi *tanto* dagli accenti di dura critica *a posteriori* di Guglielmo Ferrero *quanto* dalle preoccupazioni istituzionali della riflessione schmittiana. Basta pensare, in questa direzione, alla durezza con cui — in un suo discorso del marzo 1886 — facendo eco alle critiche di Ruggero Bonghi di due anni prima<sup>32</sup> si riferiva al parlamento come a «un mostro che minaccia di divorare le nostre istituzioni»<sup>33</sup>. Con questi accenti veementi e severi Spaventa denunciava esplicitamente, ponendosi *supra partes* (anche della destra a cui organicamente apparteneva), il malgoverno che si radicava nel parlamento e che correva il rischio di creare danni irreparabili in un paese «politicamente giovane».

Naturalmente egli pensava alla dequalificazione dei membri del parlamento soggetti alla corruzione personale e al desiderio di potere ma, con ancor maggior preoccupazione, alla ingerenza del potere politico nella sfera amministrativa che ne è solitamente il correlato inevitabile. Tale ingerenza indebita avrebbe prodotto un duplice e nefasto effetto: *per un verso* avrebbe offerto la possibilità a burocrati e funzionari di intervenire in scelte legislative mentre *per l'altro* avrebbe pesantemente condizionato, con ipoteche politiche, i procedimenti attuativi della legge dando luogo ad interferenze, interpretazioni arbitrarie e via dicendo. Il che avrebbe comportato — come logica conseguenza — l'incapacità di far fronte amministrativamente alle esigenze di un paese così profondamente differenziato come l'Italia unita<sup>34</sup>.

Ciò causava evidentemente uno scadimento della vita pubblica e politica ma, soprattutto, un non trascurabile discredito istituzionale come aveva acutamente rilevato Marco Minghetti nel 1880 in un suo li-

<sup>32</sup> Cfr. R. BONGHI, *Un problema grosso. La decadenza del regime parlamentare in Programmi politici*, (a cura di G. Gentile), Milano, 1933.

<sup>33</sup> S. SPAVENTA, *Discorso del 4 marzo 1886* in *Discorsi parlamentari di Silvio Spaventa pubblicati per deliberazione della Camera dei deputati*, Roma, 1913.

<sup>34</sup> In un suo discorso del 21 marzo 1879 Spaventa non esiterà anche ad accusare il suo partito, la destra, per non aver ottenuto nell'amministrazione gli stessi risultati ottenuti nella politica (cfr. S. SPAVENTA, *La politica e l'amministrazione della Destra e l'opera della Sinistra* in S. SPAVENTA, *La politica della Destra*, a cura di B. Croce, Bari, 1910, p. 33).

bro dal titolo fin troppo significativo: *I partiti politici e l'ingerenza loro nella giustizia e nella amministrazione*<sup>35</sup>. Discredito che — anche se Silvio Spaventa non lo afferma in maniera esplicita — non poteva che incidere negativamente sulla legittimità del sistema politico e parlamentare creando diffidenza e diffusa sfiducia.

Dinnanzi a ciò Spaventa, tuttavia, non esce da una logica del tutto interna al sistema liberal-parlamentare. Non si domanda insomma quale sia la causa del cattivo funzionamento di una istituzione — il parlamento — che di fatto sembrava produrre effetti discordanti rispetto all'ideologia della rappresentanza che lo sorreggeva. Come afferma giustamente Giulio M. Chiodi, Silvio Spaventa non cerca rimedi politici<sup>36</sup>. O meglio il suo intervento «politico» va, in forma del tutto esteriore, nella direzione di una modifica «tecnica» del funzionamento del parlamento. Modifica questa mutuata dal modello bipartitico inglese<sup>37</sup>. Egli vorrebbe, insomma, ricorrere ad un correttivo che, ristabilendo una effettiva dialettica tra minoranza e maggioranza, ponga un freno alla pratica deprecabile del trasformismo e, con essa, a quella del malgoverno. Così facendo la funzione delle opposizioni sarebbe stata finalizzata non più alla sterile polemica di parte o ad accordi privati bensì alla formulazione di leggi discusse ed approvate nonché contraddistinte dall'essere — in quanto espressione della volontà di cui il parlamento è portatore — giuste.

Ma in realtà Spaventa risolve il problema politico nella dimensione amministrativa ossia tende a privilegiare la correttezza della attuazione della legge come rimedio all'interferenza del politico nell'amministrativo<sup>38</sup>. Che è poi il nocciolo del malgoverno. D'altronde questa sua scelta, volta a privilegiare l'aspetto procedurale e amministrativo come contrassegno politico di una prassi corretta — anche in una situazione di eccezionalità come nel caso della lotta contro il brigantaggio — è

<sup>35</sup> Cfr. M. MINGHETTI, *I partiti politici e l'ingerenza loro nella giustizia e nella amministrazione*, Bologna, 1881.

<sup>36</sup> G.M. CHIODI, *La giustizia amministrativa etc.*, cit., p. 53.

<sup>37</sup> Silvio Spaventa nel suo discorso di Bergamo del 17 aprile 1877, *Il primo anno di governo della Sinistra*, — nella prima parte —, dopo aver duramente criticato le contraddizioni interne alla Sinistra affronta brevemente una teoria del bipartitismo incentrato sul ruolo istituzionale dell'opposizione (in *La politica della Destra*).

<sup>38</sup> È l'argomento più rilevante del già citato discorso su *La politica e l'amministrazione della Destra*.

espressa con fervore *liberal* da Silvio Spaventa ancora nel dicembre del 1862<sup>39</sup> e troverà poi ampia conferma in tutta la sua attività di statista.

Come si può chiaramente notare Spaventa fa proprio il modello classico dello Stato liberale — il *Rechtsstaat*, lo Stato di diritto — dove la risoluzione del 'politico' nell'amministrativo e la parallela fiducia in una giustizia amministrativa, che funga da correttivo se non persino da sostitutivo del 'politico', si fonda su di una «idea» di diritto. Anche in questo caso si potrebbe affermare con una espressione sicuramente significativa che la *lex* fa aggio sul *rex*. Ed è proprio in questa ultima direzione che Silvio Spaventa, con quella determinazione onesta e volitiva che gli è propria, entra nel merito con il suo discorso del 7 marzo 1880 che porta per l'appunto il titolo: *Giustizia nell'amministrazione*.

In questo celebre intervento pubblico Spaventa, dopo aver ripreso il tema a lui consueto dell'ingerenza politica nell'amministrazione con l'ovvio e consueto crearsi di clientele e malgoverno, afferma: «Il problema della giustizia e della legalità nell'amministrazione è il maggiore che si incontra nella vita parlamentare massime oggi che l'amministrazione pubblica degli Stati moderni ha preso tali dimensioni e sviluppo, da non potersi enumerare i rapporti in cui i cittadini si trovano con essa in ogni loro passo»<sup>40</sup>. Ora le parole spaventiane rivelano esplicitamente come egli comprenda che il problema della giustizia e della legalità amministrativa — croce della vita parlamentare — si radichi in quella multiformità di rapporti che i cittadini stringono tra loro e che configura quella *burgerliche Gesellschaft* in cui lo Stato liberale affonda le proprie radici.

Ma questo sostrato — che è poi quello economico e produttivo ossia strutturale alla società — non è qualcosa rispetto a cui lo Stato, tramite la sua legge ed il suo apparato politico, deve far valere una funzione d'ordine. Questa, in un certo qual senso, è la fallacia hegeliana per cui ad una società realmente portatrice di bisogni ed in grado di strutturarli su determinati piani corrisponderebbe una sfera statuale ideale ed ordinativa, e ad essa ha già risposto esaurientemente la critica marxiana. In realtà la società civile, con i suoi molteplici ed articolati

<sup>39</sup> Cfr. la lettera di S. Spaventa a Silvio Ciccarone del 26 dicembre 1862 in P. ROMANO [ALATRI], *Silvio Spaventa. Biografia politica*, Bari, 1942, p. 135.

<sup>40</sup> S. SPAVENTA, *Giustizia nell'amministrazione* in *La politica della Destra*, cit., pp. 58, 59.

rapporti fra i cittadini, non desidera l'ordine ed il diritto *dello* Stato nell'ambito del rapporto hobbesiano di *oboedientia et protectio*. Desidera, viceversa, un ordine *nello* Stato, garantito ed impersonato dalla legge la cui formulazione dipende in larga parte da una classe politica a sua volta derivata, in prima persona (tramite il principio parlamentare rappresentativo), dalle stesse esigenze della società civile che la legge (il diritto) dovrebbe ordinare secondo un superiore e più alto progetto.

Ed in questa direzione la regolamentazione della giustizia amministrativa proposta da Spaventa e fondata sul compromesso tra il modello della doppia giurisdizione e quello dell'unicità della funzione giurisdizionale<sup>41</sup> non differisce sostanzialmente dalle proposte di quelli che, come Marco Minghetti, si rifacevano, ispirandosi a Benjamin Constant<sup>42</sup>, al sistema della giurisdizione unica. In entrambi i casi — tanto nel senso spaventiano che in quello minghettiano — la scelta va nella direzione di accentuare il controllo sull'esecutivo e, di converso, sull'apparato funzionariale che, dell'esecutivo, rappresenta il «braccio secolare». Nel caso del sistema «a giustizia unica» il controllo sull'esecutivo — che non dimentichiamolo è uno dei caposaldi del pensiero liberale sulla statualità — avviene sulla base di una sorta di unione tra potere legislativo e potere giudiziario. Nel caso della giurisdizione doppia — quello per cui opta Spaventa — il controllo sull'esecutivo è ancora più preciso e puntuale in quanto alle competenze del giudice ordinario si affianca un organo giurisdizionale specifico e competente su controversie di diritto pubblico. Con ciò la legge come espressione del parlamento — ovvero della società civile — fa valere tramite l'istituzione di un doppio ordine giudiziario la sua priorità sull'autorità dello Stato, espressa nella struttura funzionariale ed amministrativa non di per sé dipendente dai politici e dai partiti.

Va da sé la buona fede di un uomo integerrimo come Spaventa che vede in ciò il tentativo più proprio di bloccare una degenerazione politico-amministrativa i cui contraccolpi sul piano istituzionale erano più che

<sup>41</sup> Il modello della doppia giurisdizione ammette accanto alla giurisdizione ordinaria una giurisdizione straordinaria inerente al contenzioso sulla pubblica amministrazione. Il sistema «della giustizia unica» invece demanda ogni facoltà giurisdizionale alla magistratura ordinaria (su questo problema in S. SPAVENTA, cfr. G.M. CHIODI, *La giustizia amministrativa etc.*, cit., pp. 33-39 e relative note).

<sup>42</sup> Cfr. B. CONSTANT, *Cours de politique constitutionnelle*, Bruxelles, 1848.

evidenti. Ma è non meno vero che Spaventa, in tal modo, aderendo pienamente al dettato del liberalismo limita tanto l'autonomia che l'indipendenza dell'esecutivo creando — all'interno dello Stato — una sorta di dipendenza dell'esecutivo dal parlamento tramite la magistratura che deve applicare le leggi approvate dal parlamento.

Ma questa limitazione configura una vera e propria frattura che si viene ad aprire non tanto all'interno dello Stato tra il parlamento (potere legislativo) e il potere esecutivo-amministrativo, quanto tra lo Stato e il potere legislativo in quanto, in ultima analisi, lo Stato nel suo carattere autoritativo coincide con il potere esecutivo. Nella sottomissione piena dell'esecutivo alla legalità (espressa dalla legge) e garantita dalla doppia magistratura, ciò che si sottomette è l'autorità dello Stato piegata ai principi del liberalismo.

Appare dunque chiaro come Spaventa limiti lo Stato in nome della legge non cogliendo, in tutta la sua portata, che le esigenze di un paese come l'Italia da poco unificato e profondamente differenziato andavano invece, piacesse o no, nella direzione di uno Stato autoritario. Uno Stato cioè che, aderendo ad un principio di realtà, compisse *di fatto* l'unificazione politica ed interpretasse l'esigenza di trasformazioni politico-sociali (che modificavano equilibri secolari) agendo con decisione e senza tentennamenti. Si trattava, in ultima analisi, di far compiere all'Italia con una brusca accelerazione storica quel processo di unificazione che nei grandi Stati nazionali europei aveva avuto un lunghissimo e tormentato *iter*. Quella che Spaventa aveva dinnanzi era insomma una classica situazione di eccezionalità che doveva essere affrontata con mezzi straordinari onde poter dare forma ad un magma politico che rischiava o l'ingovernabilità o la stasi «gattopardiana» del «cambi tutto purché non cambi nulla».

In una situazione politica aggrovigliata in cui la mancanza di un forte elemento simbolico nell'immaginario del potere si combinava con la assenza completa di tradizioni comunemente accettate, la riaffermazione di un principio d'autorità come legittimazione dello Stato — se gestita con accortezza e perspicacia — avrebbe certamente potuto apportare vantaggi non trascurabili e comunque superiori ai danni che ne sarebbero derivati.

D'altra parte nessun altro principio che non fosse quello tradizionale d'autorità poteve legittimare uno Stato in cui, come già rilevato, la Chiesa, maggioritaria nelle coscienze, non aveva sufficiente forza poli-



tica, la classe alto-borghese lottava ancora per la propria egemonia sociale ed economica, la classe agraria si trovava in posizione di difesa essendo superata dai tempi e il proletariato muoveva i primi passi della propria affermazione politica. Rimaneva il ceto borghese-intellettuale che aveva lottato strenuamente per l'unità d'Italia e a cui Spaventa organicamente apparteneva. Ma questa borghesia illuminata, politicamente schierata sul fronte liberale, cerca di far prevalere ad ogni costo il suo modello astratto di legittimità e di statualità. Con ciò veniva ad incarnare pienamente quel rovesciamento tipico dell'hegelismo e che viene rimproverato a Hegel: ossia la conversione della coscienza della rivoluzione in rivoluzione della coscienza.

In questa ottica e sulla base di questi presupposti non c'è dubbio che la battaglia spaventiana per una legittimità esclusivamente fondata sulla legalità era una battaglia di nobili intenti, una battaglia ideale, ma ai fini concreti perdente.

Ne è prova provata il fatto che l'origine del disagio che Spaventa registra nel 'politico' e che vorrebbe ovviare con la riaffermazione della priorità della legge è ciò che fonda il modello liberale: il parlamentarismo e la sua forma di riproduzione politica il cui punto nodale è proprio la funzione legislativa. Paradossalmente dunque — e certo in piena buona fede — Spaventa attribuisce a colpa dello Stato (dello Stato autoritario fondato sull'esecutivo, s'intende) ciò che invece è il fondamento di quello Stato che egli vorrebbe veder realizzato: ossia lo Stato liberale. Si realizza così — cosa che ripete sotto altra forma ed in altre condizioni quello che Carl Schmitt denuncerà per il *Reich* guglielmino — che il *Rechtsstaat* tende in nome del *Recht* a divorare lo *Staat*. Così facendo Spaventa cade ancora una volta, per così dire, vittima del meccanismo statuale hegeliano di cui era ammiratore e che, nel mentre costruisce la forma dello Stato nell'idea di totalità la rende tutt'affatto dipendente dalla società civile come denuncierà poi nella critica del diritto pubblico hegeliano il giovane Marx dimostrandosi più hegeliano di Hegel<sup>43</sup>.

Il che appare con evidenza nel discorso spaventiano già citato in

<sup>43</sup> Cfr. K. MARX, *Critica della filosofia hegeliana del diritto pubblico*, trad. it., in K. MARX, F. ENGELS, *Opere*, vol. III, Roma, 1976, pp. 5-143. Significativa in merito è anche la voce *Stato* di G.M. CHIODI in *Dizionario Marx-Engels*, Bologna, 1983, pp. 378-389.

cui — seguendo l'esempio di Rudolf Gneist<sup>44</sup> — si augura, in nome del liberalismo, una limitazione della autorità pubblica<sup>45</sup> che deve trarre il concetto di bene pubblico non già dalla autonoma volontà dello Stato, ma dalla legge, ossia dalla società che l'ha prodotta. Di nuovo insomma si delinea la priorità della *lex* sul *rex* che apparirà manifesta in molti casi concreti su cui Spaventa prenderà direttamente posizione. Come ad esempio nel caso della punizione inflitta *motu proprio* dal ministro Baccelli agli studenti dell'Università di Sassari<sup>46</sup> a proposito di cui Spaventa criticherà il ministro incolpandolo di aver agito senza tener conto delle norme e delle consuetudini<sup>47</sup>. Come si vede la posizione spaventiana è duramente contraria ad ogni potere discrezionale, escludendo in tal modo qualsiasi decisione *non* prevista da prassi di tipo ordinamentale.

Per dirla con Giulio M. Chiodi la posizione di Spaventa segna un momento storico «in cui il criterio verticale e subordinante tutta la macchina dello Stato italiano ad una volontà politica diretta, e non mediata dalla maggioranza, che era naturalmente il più funzionale per la tattica accentratrice unitaria, incomincia a subire una prima critica e qualche incrinatura interna ad opera della stessa politica attiva»<sup>48</sup>. La incrinatura a cui si riferisce G.M. Chiodi si configurerà, più esplicitamente, come un segno rivelatore di quel conflitto che oppone la legittimità liberal-parlamentare, (segno dell'egemonia borghese) alla legittimità monarchica, dando luogo a quella pericolosa situazione di «quasi legittimità» che ricordava Ferrero.

Ora però bisogna precisare che la legittimità liberale ha come referente ultimo lo Stato legislativo cioè — come afferma Carl Schmitt (che può rappresentare ancora un utile riferimento) nel suo saggio *Legalità e legittimità* — «un particolare tipo di sistema politico, la cui peculiarità consiste nel fatto che esso scorge l'espressione più alta e decisiva della volontà comune in *normazioni* che vogliono essere diritto, che perciò

<sup>44</sup> Cfr. R. GNEIST ed in particolare l'opera *Verwaltung Justiz Rechtsweg*, Berlin, 1869.

<sup>45</sup> Cfr. S. SPAVENTA, *La politica della Destra*, cit., p. 319.

<sup>46</sup> Il ministro della Pubblica Istruzione Guido Baccelli aveva preso provvedimenti disciplinari nei confronti degli studenti dell'Università di Sassari *motu proprio* ed indipendentemente dalle leggi e dalle competenze in merito ai provvedimenti disciplinari per studenti universitari.

<sup>47</sup> Cfr. S. SPAVENTA, *La politica della Destra*, cit., pp. 319-320.

<sup>48</sup> G.M. CHIODI, *La giustizia amministrativa etc.*, cit., pp. 79-80.

pretendono di avere determinate qualità, e alle quali devono essere subordinate quindi tutte le altre funzioni, competenze e attività pubbliche»<sup>49</sup>. La legittimità liberale si configura dunque come pura normazione cioè come il dominio della legge che trova nel parlamento la sua espressione più alta.

Ma nel contesto in cui si muove Spaventa — delicato e controverso per la situazione storica in cui si colloca — l'accentuazione della assoluta priorità della legge tendeva a dare per scontato il passaggio da un modello di legittimità ad un altro che scontato invece non era. Con il risultato che si sgretolava ulteriormente il già precario equilibrio politico esistente in nome di un modello di legittimità fondato sulla legalità ed i cui esiti attesi non potevano essere che nell'orizzonte dei desideri. In nome di questa proiezione ideale certo fortemente cogente a livello individuale, ma non altrettanto coinvolgente a livello sociale, Spaventa combatte la sua battaglia nobile ed isolata (con pochi altri) contro il malgoverno e la degenerazione partitica concreta ed operante come una moltiplica. Basta riflettere in questa direzione al discorso su *La ricostruzione del ministero di agricoltura, industria e commercio*<sup>50</sup> del 4 giugno 1878 — in seguito ripreso in altri interventi come il già citato discorso del 17 dicembre 1881 — dove pone il regolamento amministrativo come *discrimen* tra ministro e amministrazione fondando su base legale l'autonomia della amministrazione non più diretta espressione della volontà dello Stato nella persona del ministro ma impersonale emanazione di una legge impersonale. In ultima istanza la negazione della volontà in nome delle procedure.

Il perfezionamento dello Stato italiano diventa così tutt'uno con la sua liberalizzazione<sup>51</sup> così come il processo di accentramento — inevitabile e a cui Silvio Spaventa fermamente credeva — diventa tutt'uno con la messa in discussione della sua unità decisionale. Infatti la legalità in cui Spaventa scorge l'unica e più alta forma di legittimità altro non è che una razionalizzazione della attività statale nel senso capitalistico in

<sup>49</sup> C. SCHMITT, *Legalità e legittimità*, trad. it. in *Le categorie del 'politico'*, Bologna, 1972, p. 211.

<sup>50</sup> Cfr. S. SPAVENTA, *La ricostruzione del Ministero di Agricoltura, Industria e Commercio*, in *La politica della Destra*, cit.

<sup>51</sup> Cfr. M. CHIODI, cit., p. 84.

cui lo usa Max Weber in *Economia e società*<sup>52</sup>. Ossia riportato in un linguaggio giuridico-politico di ascendenza schmittiana «significa un determinato metodo di lavoro e di funzionamento degli uffici»<sup>53</sup> in cui la sovranità della legge sta per de-responsabilizzazione nei confronti della statualità.

La legalità come legittimità tende perciò a staccare definitivamente lo Stato da quel ruolo autonomo e *supra partes* di derivazione hobbesiana per consegnarlo alla società civile di cui diviene il *brasseur d'affaires*. La burocratizzazione e l'impersonalità degli apparati è d'altronde complementare ad una società in via d'espansione che necessita di potenti spinte per il suo sviluppo. Va da sé che in questo modo lo Stato diventa la sede dove si scaricano tutte le spinte conflittuali della società come insegna la storia italiana in cui lo Stato funzionariale sarà lo strumento usato dalla più industrializzata società del nord per aumentare i propri *standard* economici a danno della meno industrializzata società del sud Italia. Non solo ma il malcostume di cui si lamenta giustamente Spaventa troverà alimento proprio nel modello di legalità come legittimità in quanto, in base al principio della rappresentanza popolare, la legge diventa non già l'espressione statuale di una più alta ed unitaria volontà popolare bensì l'esito maggioritario di pressioni tendenti a privilegiare questo o quel gruppo d'interesse e di potere della società civile. Il rischio allora è che il principio della legalità non solo funzionalizzi gli apparati dello Stato ma sottometta lo stesso organo legislativo a volontà extra statuali trasformandolo in una «appendice politica» del mercato e nel garante delle sue regole di scambio. In questo contesto il cittadino ben lontano dall'essere protetto e tutelato dalla legge trova in essa la prova della sua estraneità rispetto allo Stato e nella giustizia unicamente una istanza ideologica. Non vi è dubbio alcuno che il suo esito storico sarà la simbiosi tra Stato e società civile cioè quello «Stato totalizzante»<sup>54</sup> che in forma diversificata caratterizzerà il '900.

Naturalmente tutto ciò non è neppur lontanamente imputabile alla

<sup>52</sup> Cfr. M. WEBER, *Economia e società*, trad. it., Milano, 1980, vol. IV, p. 468 ss.

<sup>53</sup> C. SCHMITT, *Il problema della legalità*, trad. it. in *Le categorie del 'politico'*, cit., p. 284.

<sup>54</sup> Sullo Stato totalizzante cfr. G.M. CHIODI, *Orientamenti di filosofia politica*, Milano, 1974, p. 28 ss. A proposito della simbiosi tra Stato e società civile (tipico dello Stato totalizzante) cfr. C. BONVECCHIO, *Filosofia della politica*, in F. PAPI, *La Filosofia contemporanea*, Bologna, 1981, p. 321 ss.

riflessione spaventiana che pur si rendeva conto — malgrado la sua limpida e sincera adesione al liberalismo — dei limiti intrinseci e dei rischi sottesi ad una simile via politica. Lo dimostra il suo ricorso al concetto di «interesse generale» come correttivo alla possibilità di una degenerazione del principio stesso di legalità<sup>55</sup>. Ma questo «qualcosa in più della legge» diventa difficilmente determinabile e non meno difficilmente oggettivabile. Si può ipotizzare che coincida — in una *koiné* di illuminismo e idealismo — con l'idea di Stato che Spaventa aveva e che a sua volta era tutt'uno con l'idea suprema di giustizia<sup>56</sup> da lui derivata dalle classiche concezioni del liberalismo politico mediato dall'hegelismo. Infatti l'interesse generale come giustizia coincide con la piena e totale libertà dell'idea di Stato di Hegel. Ma lo Stato prefigurato dai *Lineamenti della filosofia del diritto* di Hegel è solo astrattamente — cioè nell'Idea — il segno della sintesi storica tra una libertà ed una giustizia di impronta ancora illuminista e lo statalismo militar-burocratico di matrice prussiana.

Perciò quando Spaventa tenta di oggettivare nella realtà controversa dell'Italia, tramite il concetto di legalità, questa idea non ottiene la dialettizzazione dei due referenti — libertà e giustizia *da un lato* e statualità *dall'altro* — bensì la loro irriducibile opposizione. E d'altra parte la legalità che è la forma in cui la statualità liberal-borghese esprime il suo concetto di giustizia e libertà non può mediare tra causa ed effetto. La legalità si configura quindi — nel mentre si pone come principio legittimante — come una spinta delegittimante e disgregatrice.

L'esito è cosa nota. A differenza delle concezioni humboldtiane dello Stato<sup>57</sup> — autore noto a Spaventa — la legalità spaventiana nel momento in cui programma di costruire lo Stato ne mina le basi con la sua precaria legittimità sino a quando, mezzo secolo più tardi e dopo una guerra non persa (quella del 1915-18), mostrerà la sua intrinseca fragilità. Ciò che era prevalso in perfetta sintonia col liberalismo era la

<sup>55</sup> Cfr. S. SPAVENTA, *La giustizia nell'amministrazione*, a cura di P. Alatri, Torino, 1949, p. 222. (Si tratta di pensieri spaventiani riportati da Paolo Alatri).

<sup>56</sup> Cfr. S. SPAVENTA, *La politica della Destra*, cit., p. 453. (È un punto particolarmente rilevante del frammento del discorso — non pronunziato — per l'apertura della IV Sezione del Consiglio di Stato).

<sup>57</sup> Cfr. W. VON HUMBOLDT, *Idee per un «Saggio sui limiti della attività dello Stato»*, trad. it., Torino, 1891.

volontà della società civile che considerando lo Stato, come afferma Rudolf Gneist<sup>58</sup>, un proprio consolidamento giuridico, aveva semplicemente «cambiato» la forma di questo consolidamento.

Con questa «vendetta dei Geni della città» come li chiamerebbe Guglielmo Ferrero tramonta un'epoca con le sue luci, ombre e contraddizioni. Di essa è testimone autorevole Silvio Spaventa il cui disinteressato e romantico desiderio di edificare una statualità *als ob* (come se) lo portò involontariamente a collaborare a ciò che avrebbe posto le basi per la dissoluzione della statualità stessa. Ma per ciò vale l'antico detto: *ducunt fata volentem, nolentem trahunt*.

<sup>58</sup> Cfr. R. GNEIST, *Der Rechtsstaat und die Verwaltungsgerichte in Deutschland*, Darmstadt, 1966, p. 24.

## SILVIO SPAVENTA E IL *RECHTSSTAAT*

### 1 - Partecipò Silvio Spaventa della cultura del *Rechtsstaat*?

E, se ne partecipò, quale significato e quale valore diede a questo modello di struttura giuridico-politica fra i tanti, gli innumerevoli, che di esso furono accolti o proposti? Il problema è importante perché la sua soluzione contribuisce *sia* alla migliore definizione del modello la cui rapidità e ampiezza di diffusione, oltre che la permanenza di tenuta in Italia e altrove, sono stati e sono eccezionali (per la rapidità, basti pensare che, se l'inventore della formula è Robert Mohl nel 1855, solo dieci anni dopo Costantino Baer l'introduce nella dottrina italiana), *sia* alla conoscenza stessa di Silvio Spaventa.

In particolare, va rilevato che il modello di *Rechtsstaat* penetra in Italia nell'ambito dei dibattiti sul completamento e il consolidamento della istituzione nell'Italia unificata. Elemento di questi dibattiti è soprattutto la revisione, con la creazione di un organo apposito di giurisdizione amministrativa, del sistema di giustizia amministrativa, posto dai nostri legislatori del 1865. In che rapporti stanno questi specifici problemi con la figura del governo giuridico? Movendosi nella scia di Gneist, Spaventa sentiva strettissimo il rapporto; alla ragione generale d'interesse per il modello si aggiunge dunque in lui il fatto che questo interesse si sviluppa particolarmente sul territorio caro allo scrittore delle garanzie giurisdizionali amministrative. Anche sotto profilo, il senso del *Rechtsstaat* e la posizione del nostro studioso dovrebbero uscirne illuminati.

2 - È pacifico — lo ricordavo adesso — che alla formula del *Rechtsstaat* non possa assegnarsi un significato certo e definito. La formula ha assunto (e continua ad assumere) significati diversi a seconda dei tempi e dei luoghi<sup>1</sup>. Ma ciò non significa che è una formula inutile o che ha solo

<sup>1</sup> Sulla pluralità di significati della formula, attuali le osservazioni di R. TREVES, *Stato di diritto e stato totalitario* in *Studi De Francesco*, II, Milano, 1957.

un valore enfatico o emozionale<sup>2</sup> o, come si è pure detto, che non si tratta di un modello concreto, ma di un *Ideal-Typus* secondo la concettologia weberiana. Queste qualificazioni sono, per certi aspetti e per certe situazioni, esatte; sbagliate per altri. Il discorso sul punto dovrebbe esser lungo e dev'essere forzatamente abbreviato.

Bisogna dire che — se anche nella formula è stata cercata, e talvolta è stata trovata o è sembrato che si sia trovata, la precisa indicazione degli elementi valevoli a connotare un'organizzazione (appunto: lo stato di diritto) con la conseguenza di ottenere immagini diverse a seconda degli elementi messi in rilievo o, al contrario, sottovalutati o addirittura pretermessi — l'importanza della formula, le cause della sua ventura e delle avventure in cui è stata coinvolta, la ragione del perché sia venuta a significare tutto e il contrario di tutto, debbono cogliersi nella genericità e nella ambiguità della affermazione-base della formula (la famosa necessaria sottoposizione dello stato alle regole del diritto), genericità ed ambiguità che non sono né casuali né inconsapevoli (se non, ovviamente, al livello soggettivo, che qui non interessano) perché sono l'espressione e il frutto dell'esistenza e della irresoluzione dei problemi, di molti problemi, se non di tutti i problemi, che la costruzione dello stato nella fase di nascita e di sviluppo delle istituzioni rappresentative sollevava.

La formula dello stato di diritto riferiva genericamente e complessivamente allo stato la soggezione alle regole di diritto, collocandosi così nel solco, è inutile dirlo, del pensiero kantiano ed hegeliano<sup>3</sup>, ma quello che, soprattutto, veniva in considerazione per i pubblicisti dell'epoca era la soggezione al diritto dell'amministrazione. Il problema del *Rechtsstaat* fu nella dottrina tedesca niente altro che il problema della determinazione della posizione dell'amministrazione nello stato e rispetto ai cittadini, un problema che la soluzione costituzionale dualistica (Monarca ed assemblee rappresentative) aveva lasciato aperto ed acuito<sup>4</sup>.

<sup>2</sup> Per P. COSTA, *Lo Stato immaginario*, Milano, 1986, pp. 51, 401, per esempio, la formula è una «formula connotativa», cioè una di quelle formule che provocano effetti di ridondanza rispetto alla costituzione originaria del referente.

<sup>3</sup> Per questa derivazione, sinteticamente ma efficacemente, G. DE RUGGIERO, *Storia del liberalismo europeo*, Bari, Laterza, 1941, pp. 232 ss.

<sup>4</sup> La letteratura sui vari aspetti di tale problema è vastissima; mi sia consentito di rinviare, anche per essa, al mio libro *Studi sulla funzione organizzatrice della pubblica amministrazione*, Milano, 1966, pp. 16 ss. Fondamentali, sull'intera vicenda, restano co-



Sappiamo che, proprio in funzione di questa soluzione, la dottrina giuridica tedesca elaborò alcuni dei concetti-cardine del diritto pubblico dell'età classica (primo fra tutti il concetto di norma giuridica). Orbene, insieme con essi e in loro connessione, quella dottrina si pose il problema della posizione dell'amministrazione vuoi rispetto alle Assemblee rappresentative vuoi rispetto ai cittadini.

Quella posizione era (e rimase) ambigua: da una parte, la forza politica fattuale dell'amministrazione e l'essenzialità e la necessaria continuità dell'attività di essa ne sottolineavano l'autonomia e l'indipendenza dagli altri poteri (e in primo luogo dalle assemblee rappresentative); dall'altra, la materiale efficacia delle regole di diritto poste dalle assemblee rappresentative in tema di libertà e di proprietà e l'esigenza di un rapporto con i cittadini, che salvaguardasse i loro ambiti di libertà creati o presupposti da quelle regole, postulavano la piena soggezione dell'amministrazione alle regole di diritto.

Il concetto e la formula del *Rechtsstaat* furono coniate per sciogliere questa ambiguità, che però paradossalmente finirono per custodire e mettere in rilievo.

I fili di cui è composta la trama del concetto di sottoposizione dell'amministrazione alle regole del diritto sono parecchi<sup>5</sup> e ciascuno di essi si dipana lungo percorsi lunghi e difficili: giuridicizzazione, piena o quasi (si pensi ai rapporti di supremazia speciale), dei rapporti fra amministrazione e cittadini; affermata prevedibilità e razionalità del comportamento dello stato: posizione della legge quale parametro dell'attività amministrativa; identificazione di situazioni giuridiche, alle quali solo più tardi verrà riconosciuta la natura di diritti soggettivi (alcuni: fondamentali), del cittadino nei confronti dell'amministrazione; approntamento di strumenti di tutela di queste situazioni giuridiche e, in primo luogo, creazione o rafforzamento di un giudice per tale tutela; esigenza dell'indipendenza di tutti i giudici ecc.

La formula copre dunque sicuramente un vasto processo di giuridicizzazione dell'azione amministrativa e di (gradualmente) sempre più piena garanzia dei diritti dei cittadini ed è utilizzata per attirare sempre

munque BÖCKENFÖRDE, *Gesetz und Gesetzgebende Gewalt*, Berlin, 1958, e, soprattutto, JESCH, *Gesetz und Verwaltung*, Tübingen, 1961.

<sup>5</sup> Ne offre un quadro sintetico ed espressivo P. COSTA, *Lo Stato immaginario*, cit., p. 400.

più nell'ambito del diritto l'amministrazione monarchica, consapevolmente anche se non sempre esplicitamente collocatasi in via di principio al di fuori del diritto (almeno, del diritto nascente dalle assemblee rappresentative: si pensi allo strumento dell'ordinanza ed alla lunga *querelle* sulla differenza fra ordinanza e legge). E questa è una faccia del *Rechtstaat*.

La giuridicizzazione dell'amministrazione non rappresenta però un indebolimento di questa. Tutt'altro!

Come è stato da più parti messo in rilievo, la sottoposizione al diritto costituisce infatti la via attraverso la quale l'amministrazione si propone come forza centrale della vita statale. Nello stesso momento in cui la formula indica i limiti e le forme dell'attività amministrativa e stabilisce le garanzie individuali verso di essa, isola l'amministrazione dagli altri poteri, la costituisce in corpo separato, e finisce per valorizzarne la centralità nella vita dello stato. Lungi dall'essere — come appariva nelle prime fasi del dualismo — una forza tollerata dall'istituzione del nuovo stato, ne diventa elemento essenziale e motore di sviluppo<sup>6</sup>. Sotto questi profili, la posizione dell'amministrazione si rivela espressione segnalata e sviluppo dello statalismo proprio del pensiero politico tedesco. Gli stessi vincoli del diritto, le stesse forme di garanzia funzionano o possono funzionare quali strumenti di affermazione e di rafforzamento nello statalismo (la giurisdizione amministrativa, ad esempio, è apparsa tale). Che ciò comporti lo scadimento di valore delle assemblee rappresentative nel quadro delle istituzioni pubbliche è chiaro. A queste assemblee è devoluto soltanto di legiferare, non di agire, di fissare le norme giuridiche, non di porsi obiettivi di azione concreta: la disputa che si accende intorno al significato del principio di legalità e della quale si prenderà più tardi vera consapevolezza è indice di come il collegamento dell'amministrazione con, e la dipendenza dal, parlamento possa ridursi ad un esile filo. E questa costituisce l'altra faccia del *Rechtsstaat*.

Certo, sul piano politico, come esattamente è stato detto<sup>7</sup>, l'obiettivo degli studiosi tedeschi di parte liberale era stato quello di compen-

<sup>6</sup> Il maggior teorico di questa «conversione» è (per la Germania) Laband, come ha messo in rilievo M. FIORAVANTI, *Giuristi e costituzione politica nell'ottocento tedesco*, Milano, 1979, pp. 345 ss.

<sup>7</sup> B. SORDI, *Giustizia e amministrazione nello stato liberale*, Milano, 1985, pp. 88 ss.

sare il *deficit* politico della struttura politica tedesca, derivante dalla sconfitta della proposta liberale più progressista, con la teoria del *Rechtsstaat* e cioè con l'istanza della sottoposizione dell'amministrazione alle regole del diritto, il che ha comportato, per il profilo soggettivo, la riduzione e la risoluzione nell'esclusivo campo delle garanzie giuridiche, del grave problema della «partecipazione» del cittadino alla vita dell'amministrazione e, per il profilo strutturale, la separazione dell'amministrazione e dell'azione amministrativa dal campo politico e da quello del controllo politico, ma, sul piano giuridico-istituzionale, l'essenza del fenomeno consistita, come si è detto sopra, nella soluzione del problema della determinazione della posizione dell'amministrazione nello stato e rispetto ai cittadini, tipico della monarchia dualistica.

Resta da mettere in rilievo che tutto ciò ha comportato la attribuzione al *Rechtsstaat* di un carattere esclusivamente formale. La natura formale dello stato di diritto è un concetto radicato nella dottrina tedesca ed ha accompagnato lo sviluppo di essa da Mohl a Forsthoff, fino alle recenti polemiche sul valore dello stato sociale e sulla possibilità e il significato di uno stato sociale e sulla possibilità e il significato di uno stato sociale di diritto: secondo la notissima ed espressiva definizione di Stahl, «il concetto di stato di diritto non si riferisce alle finalità o alle attività dello stato ma unicamente al modo e al carattere della loro realizzazione»<sup>8</sup>. L'importante di questa concezione, per noi, non è che venga negato ogni collegamento con l'etica, ma che vengano troncati nettamente i legami con la politica e cioè, per questo aspetto, con le ideologie e i valori, in primo luogo i valori della democrazia, che sostengono il diritto vigente. L'eliminazione di ogni «intrusione» materiale rende lo stato di diritto un mondo di pure forme giuridiche, valide in sé e per sé. L'indifferenza ai contenuti, come si sa, costituisce un ottimo metodo di conservazione degli assetti attuali, ed in ogni modo è l'ambiente idoneo per lo sviluppo di istituti e processi di valorizzazione dell'autonomia dell'amministrazione. Sia la forza della burocrazia tedesca

<sup>8</sup> Sulla «formalità» del concetto tradizionale di stato di diritto, C. AMIRANTE, *Presentazione* in E. FORSTHOFF, *Stato di diritto in trasformazione*, Milano, 1973 (trad. it. del libro *Rechtsstaat in Wandel*, Stuttgart, 1964), p. XVI. Sulla possibilità di uno stato sociale di diritto, per tutti, lo stesso FORSTHOFF, nello scritto *Concetto e natura dello stato sociale di diritto* contenuto nel volume ora citato, p. 31 ss. Il brano di Stahl citato nel testo si trova in *Rechts-und Staatslehre*, Darmstadt, II, 1878, pp. 137-142.

sia la teorizzazione che di essa è stata fatta da Weber trovano il loro punto principale d'appoggio nella concezione formale dello stato di diritto.

Se si vuol sintetizzare tutto ciò si può dire che la dottrina del *Rechtsstaat* solleva essenzialmente tre problemi: il problema delle garanzie del cittadino nei confronti dell'amministrazione; il problema dell'autonomia dell'amministrazione; il problema della natura formale dei principi dello stato di diritto. A tali problemi questa dottrina dà, con grandi oscillazioni di pensiero e con la considerazione dell'uno o dell'altro dei molti profili che essi presentano, le soluzioni che abbiamo visto.

3 - In questo quadro ha spicco la posizione di Rudolf von Gneist, la cui importanza si segnala per un doppio ordine di ragioni. Su di un piano generale, perché Gneist, pur essendo il teorico per antonomasia del *Rechtsstaat*, prospetta una idea del medesimo che si distacca notevolmente da quella prevalente. Su di un piano particolare, perché è in lui che soprattutto compare la tematica che occuperà Silvio Spaventa e gli altri studiosi italiani: il problema del governo di partito, quello della necessità di individuazione dei rimedi atti ad impedire o a correggere le disfunzioni parlamentari, la tematica della giustizia amministrativa.

Per quanto riguarda il primo profilo, Gneist ha due punti di riferimento: il modello costituzionale inglese, che è un punto di riferimento positivo e il modello costituzionale francese che è un punto di riferimento negativo.

Com'è noto, Gneist ricostruisce l'assetto costituzionale inglese per disegnare un modello istituzionale valevole per la Germania del suo tempo. Premesso che in lui il collegamento fra posizione dell'amministrazione e assetto costituzionale generale è più vivo ed esplicito che in ogni altro scrittore dell'epoca, la ricostruzione di quell'assetto è, come si sa, condotta in piena ed acuta polemica con Blackstone e Montesquieu. Laddove per gli osservatori delle cose inglesi, la caratteristica del sistema inglese, per cui esso si propone come modello per gli assetti continentali, era da ravvisare nel sistema parlamentare, nel governo di gabinetto e nell'apporto dialettico dei partiti politici, Gneist ne coglie invece la caratteristica principale nella struttura capillare dell'amministrazione, la quale costituisce la base e il corpo della piramide culmunante nella istituzione parlamentare.

Attraverso il *selfgovernment* l'amministrazione è affidata ad una

parte selezionata del corpo sociale, nella quale proprietà e rappresentatività si fondono e la società presenta un grado di elevata unione con lo stato.

Il governo parlamentare non si presenta infatti come staccato dalla realtà concreta del paese e dalla vita dell'amministrazione, riducendosi la presa sull'amministrazione stessa ad un controllo generale ed esterno, il quale, ad onta dell'affermazione astratta della sovranità popolare, lascia all'amministrazione larghissimi spazi di discrezionalità e quindi di arbitrio, come in Francia, ma si pone come elemento centrale di una struttura che rende possibile l'estrinsecarsi concreto di una vita amministrativa, insieme aderente ai bisogni dei cittadini e ispirata ai principi della legalità.

Il nucleo centrale dello stato di diritto, del governo giuridico, si sposta così in Gneist dall'attività amministrativa all'organizzazione. Non è più nell'attività, cioè, che vanno cercati i requisiti dell'attività amministrativa idonei a dar vita allo stato di diritto, ma nell'organizzazione, che rende possibile tale idoneità, e senza la quale la ricerca stessa dell'idoneità è vana. Come è stato acutamente detto, a differenza che in Francia, «il governo parlamentare ottiene pienamente il crisma della giuridicità, la garanzia dell'immunità dalle fazioni politiche e quindi la continuità, la capacità di progredire senza fratture traumatiche, proprio grazie ad una struttura amministrativa profonda, inserita nella realtà del paese che cementa e riunifica le tensioni fra stato e società»<sup>9</sup>.

Ciò significa — per richiamare i problemi propri del concetto di stato di diritto — che, se pure in Gneist si ritrova postulata ed affermata (anche esplicitamente) l'idea dell'autonomia e della centralità dell'amministrazione, anche in contrapposizione alla concezione della centralità e assoluta supremazia del Parlamento (riferita specificamente alle teorie sul governo inglese, ma considerata evidentemente per il suo valore generale), questa centralità è predicata non in relazione ad una entità accentrata e separata dalle altre istituzioni dello stato e dai centri di vita sociale (Gneist è contro l'accentramento statale, contro la burocrazia e gli ordinamenti gerarchici), bensì ad una struttura organizzativa diffusa, la quale non solo è collegata da una parte con quelle altre istituzioni (istituzioni giurisdizionali, lo stesso Parlamento), e dall'altro con la società, ma è di carattere per così dire anfibio e plurivalente (ammini-

<sup>9</sup> B. SORDI, cit., p. 89.

strativo e giurisdizionale) e non ha nulla a che fare con l'amministrazione allora ordinata sull'esempio francese, rassomigliando piuttosto a figure che possono esser considerate o come sopravvivenze del periodo feudale o come proprie di una fase molto più avanzata e articolata di sviluppo politico e amministrativo (come potrebbe essere l'attuale).

Ad un curioso risultato conduce poi interrogarsi sulla natura formale o materiale del concetto di stato di diritto che Gneist adotta. Gli storici del diritto collocano anche Gneist fra i seguaci del concetto formale del *Rechtsstaat*<sup>10</sup>. In realtà, questo è vero fino ad un certo punto. In quanto egli sposta l'oggetto centrale della sua considerazione e il terreno di consumazione dell'illegalità dell'amministrazione e di apprestamento dei mezzi per porvi rimedio dall'attività all'organizzazione, il modello di governo giuridico perde l'astrattezza propria del concetto che è stata delineata sopra e acquista la concretezza dei modelli organizzativi dedotti da una determinata situazione storica. Sotto questo profilo, non c'è dubbio che Gneist si distacchi dagli altri teorici del *Rechtsstaat* (e questo si vedrà meglio quando fra poco si parlerà delle altre garanzie della «giuridicità» dell'amministrazione messe in rilievo da Gneist); il fatto si è che questo distacco non gli giova per aprirsi a tutte le possibilità, che esso in teoria gli consente, di sviluppo verso il futuro nel senso di un effettivo liberalismo delle istituzioni. In realtà, la concretezza del concetto di stato di diritto di Gneist funziona solo nel senso di consentire la conservazione di un assetto sociale determinato, strettamente e puntualmente legato alla Germania del suo tempo (ed, anzi, in ritardo su di esso). Sotto questo aspetto, lo stato di diritto di Gneist è sicuramente lo stato della conservazione sociale: la necessaria unione di rappresentatività e proprietà nella diffusione dell'amministrazione porta alla ribalta una classe sociale, quella dei piccoli e medi proprietari terrieri (la *gentry*) che viene a costituire la struttura portante del *Rechtsstaat*.

Un sistema siffatto dovrebbe trovare proprio nelle forme della sua organizzazione l'ostacolo e il rimedio ai mali del parlamentarismo causati dal governo di partito ed alle disfunzioni dell'amministrazione come vizi indotti dalle cattive influenze della politica, ma così non è ed allora ecco affacciarsi negli scritti di Gneist, soprattutto nella seconda fase della sua attività di studioso, il tema della giustizia amministrativa.

<sup>10</sup> C. AMIRANTE, cit., p. XVI.

Anche per questa parte, il problema non è quello di prendere in considerazione una forma di attività amministrativa (quella viziata) e la corrispondente reazione a tale attività a tutela delle situazioni giuridiche del singolo, ma di completare in un delicato settore di confine l'organizzazione dello stato di diritto.

L'istituto specifico che egli prende in considerazione è il giudice di pace, elemento anch'esso della situazione di unificazione fra stato e società perché si tratta di organo gestito da magistrati onorari che ha da una parte funzioni giurisdizionali, dall'altra funzioni amministrative (si ricorderà che Hegel, anticipatore anche qui di modernissime vedute, collocava la giustizia fra gli istituti della società), ma, se sono importanti l'organo considerato e la necessaria congiunzione fra *Selbstverwaltung* e *Verwaltungsgerichtsbarkeit*, ancora più importante è il fatto che il problema della giustizia amministrativa in tal modo non si ponga in funzione della maggiore tutela del cittadino verso il potere amministrativo, ma come problema di completamento dell'assetto dello stato di diritto e di apprestamento di una struttura che sia di ostacolo alle degenerazioni di tale assetto: si ponga cioè come problema obiettivo e ragione di conservazione e restaurazione dell'assetto medesimo.

Nasce allora qui, in forma nitida, l'idea, che praticamente dominerà l'ottocento e oltre, della natura obiettiva della giurisdizione amministrativa come diretta ad assicurare appunto obiettivamente la legalità dell'amministrazione e non a tutelare situazioni giuridiche del privato cittadino. Questa idea passerà in particolare — più che le contrarie vedute di Bähr — nella dottrina italiana e costituirà un importante viatico per l'opera di Silvio Spaventa, stimolatore della istituzione di un giudice amministrativo e giudice amministrativo anche esso.

Le caratteristiche e le particolarità di Gneist nell'ambito delle teorie del *Rechtsstaat* possono dunque, così sintetizzarsi. La centralità e l'autonomia dell'amministrazione rimangono indiscusse in lui, ma assumono caratteristiche particolari. Esse si affermano nel quadro di un assetto che costituisce fra parlamento e amministrazione una sorta di *continuum* e fa dell'amministrazione una espressione essenziale ed un intimo prodotto della società; di questo assetto il principio più significativo è quello del decentramento, principio la cui importanza generale e trainante è destinata a superare la forma specifica — il *selfgovernment* — in cui egli lo racchiude e lo limita. Il *Rechtsstaat* cessa di essere una struttura formale e diventa il modo concreto di essere di una deter-

minata società di cui assicura la giuridicità; coerentemente, il problema delle garanzie del cittadino nei confronti della amministrazione si precisa come problema della assicurazione obiettiva della «legalità» nella medesima (la verifica di tale legalità avviene in forme giurisdizionali ma per opera di un organo anfibio, in parte amministrativo, in parte giurisdizionale).

Al di là delle caratteristiche puntuali e peculiari che i temi in discorso assumono nel pensiero dello scrittore, le ragioni del suo successo e della larga azione d'influenza che esso ha esercitato nella dottrina, non solo tedesca, della sua epoca stanno nell'aver messo in pieno rilievo entrambi quelli che saranno fra i punti centrali della problematica giuridico-politica dell'epoca stessa: il problema del decentramento amministrativo; quello della giurisdizione amministrativa.

4 - È attraverso l'influenza di Gneist che la cultura italiana giuridico-politica si arricchisce del tema del *Rechtsstaat*: Otto Bähr, lo scrittore quasi coevo a Gneist, ha minore capacità d'influsso ed è nota l'importanza di Costantino Baer quale veicolo di penetrazione nella nostra dottrina di quel tema, ed anche, in un certo senso, quale spartiacque, fra il periodo in cui la preoccupazione della nostra dottrina si volge esclusivamente verso problemi costituzionali (il buon funzionamento del Parlamento e il rapporto fra Parlamento ed Esecutivo) e quello in cui al dibattito costituzionale si affianca ed anzi di esso entra a far parte il dibattito sul decentramento e soprattutto sulla creazione di un sistema di giustizia amministrativa. In questo secondo periodo, accolta più o meno esplicitamente l'idea della funzione decisiva dell'amministrazione, ci si volge a correggere le deviazioni in larga parte dovute alla cattiva influenza della politica ed alla scarsità dei controlli diretti ad eliminare, nello spirito del governo giuridico, quella politicità mistificata<sup>11</sup>.

Quando ci si ferma a considerare la posizione della dottrina italiana rispetto alla dottrina tedesca, la quale sembrava aver trovato nel modello del *Rechtsstaat* la formula per un tranquillo e rassicurante assetto dello stato, bisogna tenere presenti due aspetti entrambi essenziali. Il primo, che la dottrina italiana non era, almeno prevalentemente, una dottrina di giuristi accademici, che si ponessero problemi di defini-

<sup>11</sup> Su questa vicenda dottrinale cfr. la completa esposizione e l'acuta valutazione di B. SORDI, cit., p. 71 ss. con ampia letteratura.



zione teorica di sistemi istituzionali ma era costituita in larga parte da politici o in genere da quelli che noi oggi chiameremmo operatori pratici del diritto (Costantino Baer, per esempio, era un alto funzionario), tutti comunque studiosi spinti da esigenze pratiche, i quali esaminavano le concrete realtà di vita politico-amministrativa allo scopo di identificare modelli di azione pratica.

Il secondo aspetto da rilevare, sulla linea di quanto è stato detto ora, è che la dottrina italiana era dominata dalla preoccupazione concreta di disporre di un'amministrazione ideonea a consentire la costruzione o la ricostruzione dell'Italia unita. Non bisogna dimenticare cioè che il momento storico-politico era tale da valorizzare naturalmente la funzione amministrativa e la sua importanza. La necessità di assicurare possibilità di azione statale continuativa pur nell'esistenza di instabili governi parlamentari, il rafforzamento della classe dirigente, se pur implicavano, come è ovvio, la considerazione degli interi assetti costituzionali in cui l'amministrazione si inseriva, non rappresentavano (o non rappresentavano solo) punti di completamento teorico di un modello astratto, ma erano principalmente il frutto di esigenze pratiche, erano manifestazioni dell'esigenza di disporre di un'amministrazione funzionale per i compiti ai quali era chiamata. E ciò valeva anche, ed anzi valeva soprattutto, per le disfunzioni dell'amministrazione derivanti dalla politicità c.d. indotta, la quale denunciava insieme il cattivo funzionamento del Parlamento e dell'Amministrazione.

Non per nulla nella dottrina italiana si parla costantemente dei rimedi alle disfunzioni amministrative, chiarendo così che si perseguono non modificazioni sostanziali del modello istituzionale, ma aggiustamenti marginali di un assetto che, nel suo impianto centrale, è soddisfacente e accettabile.

In questo clima è logico, che anche nella dottrina italiana acquistino spicco i due principali (rimedi) individuati da Gneist (ma, come abbiamo visto, Gneist non li considera tali) delle disfunzioni amministrative, indotte (ma anche non indotte) dalla politica: il decentramento amministrativo e la giurisdizione amministrativa. Le varie parti del discorso di Gneist avranno sorti diverse.

La congiunzione tra i due rimedi (realizzata nella persona e nelle funzioni del giudice di pace) si dimostrerà una congiunzione artificiosa e arcaica e venne presto sepolta. La ricerca anche in Italia di una sorta di *gentry* si dimostrò presto una strada senza sbocco, mentre apparivano

non mature le condizioni per un autentico decentramento; la sola proposta che nella dottrina italiana fruttificò, agevolata dalla necessità di rivedere e completare il sistema giurisdizionale cui era stata data parziale vita nel 1865, è quella relativa alla giurisdizione amministrativa che da Gneist in poi si presenterà come indissolutamente connessa al modello tipico di *Rechtsstaat* (e Spaventa fece integralmente proprio questo punto di vista).

Bisogna poi aggiungere che la cultura del *Rechtsstaat* trovava in Italia un ulteriore terreno pratico di sviluppo nel particolare ambiente determinato dal rivolgimento politico del 1876. La sostituzione della Sinistra alla Destra nel governo del paese fornì la occasione di una valutazione critica ed anche autocritica (come accade appunto per Spaventa) degli anni di governo della Destra e degli inizi del governo della Sinistra e stimolò la ricerca di modelli atti ad evitare gli errori di quei periodi. C'è chi ha affermato<sup>12</sup> che il conservatorismo della Destra, segnalato anche dal rifiuto di dare sviluppo a figure di decentramento, ha trovato nel formalismo del principio del *Rechtsstaat* della «libertà nella legge» la sua formula protettiva.

Quel che è certo è che proprio la considerazione, da parte di Spaventa, degli errori di quel governo e la consapevolezza che il modo di amministrare, quanto a mal costume politico e arbitrio amministrativo, era andato peggiorando con il mutamento di partito al governo, ebbe ad innescare quelle maggiori riflessioni sul governo giuridico che il nostro scrittore ci ha trasmesso.

In questo quadro mi pare si possa spiegare meglio di quanto non si faccia sempre la caratteristica posizione della dottrina italiana rispetto al modello del *Rechtsstaat*.

Questa dottrina acquisì, o credè di acquisire, integralmente alla propria cultura, il principio del *Rechtsstaat* (non bisogna dimenticare, per giunta, che il modello penetrò in Italia attraverso la formulazione di Gneist, non condivisa totalmente dalla restante dottrina tedesca, la quale seguì temi diversi dal decentramento e dalla giurisdizione amministrativa), ma in realtà ne depotenziò largamente la valenza costituzionale.

Nel modello originario, il *Rechtsstaat* presentava un profilo di fondamentale importanza: il profilo della centralità e dell'autonomia del-

<sup>12</sup> G. DE RUGGIERO, cit., p. 346 ss.

l'amministrazione, che, appunto per questi caratteri riconosciuti all'amministrazione, comportava, per il mutamento del rapporto con le assemblee rappresentative, il cambiamento della stessa formula-base del governo o, se si vuole, del regime. Nulla di tutto questo si trova nella dottrina italiana, almeno nella dottrina di questo periodo (forse un discorso a parte è da fare per il gruppo dei conservatori tendenti a valorizzare la posizione e la preminenza dell'Esecutivo), per la quale il pur esplicito riconoscimento della posizione primaria della amministrazione (si ricorderà la frase di Gneist che Spaventa faceva propria: «la libertà oggi deve cercarsi non tanto nella costituzione e nelle leggi politiche, quanto nella amministrazione e nelle leggi amministrative») non toccava la centralità e la supremazia del Parlamento (e anche dell'Esecutivo, inteso però come espressione del Parlamento e centro di dialettica e di equilibrio fra forze rappresentative della società e organizzazione amministrativa).

Scartata la valenza costituzionale, il principio del *Rechtsstaat* funzionò da noi — in coerenza con le ragioni prevalentemente pratiche che inducevano la dottrina italiana alle sue riflessioni — principalmente come stimolo per la considerazione delle disfunzioni e delle degenerazioni sia del Parlamento sia dell'amministrazione e, come si è detto sopra, per la ricerca dei rimedi atti a porvi fine ed a portare la pienezza della legalità nell'organizzazione e nell'attività dell'amministrazione. Che questa ricerca abbia avuto come scopo (soggettivo) o anche come effetto (obiettivo) nello stesso tempo il rafforzamento di una classe dirigente conservatrice<sup>13</sup> conducendo così al medesimo risultato cui avrebbe condotto una più franca volontà di riconoscimento della supremazia dell'amministrazione è questione dibattuta — soprattutto a proposito proprio dei due istituti individuati da Gneist come vero e proprio elemento dell'assetto politico: il decentramento amministrativo e la creazione di una giurisdizione amministrativa — sulla quale qui non è possibile soffermarsi.

<sup>13</sup> È la tesi di G. DE RUGGIERO, cit., p. 346 e di G.M. CHIODI, *La giustizia amministrativa nel pensiero politico di S. Spaventa*, Bari, Laterza, 1969, *passim*, su cui (rilevo per completezza) mi sono soffermato criticamente, particolarmente per ciò che riguarda la posizione di S. Spaventa, nello scritto *S. Spaventa e la giustizia amministrativa come problema politico* in «Rivista trimestrale di diritto pubblico», 1970, pp. 715 ss., al quale mi si consenta di rinviare.

5 - È in questo quadro così complesso e così ricco di sfaccettature che si inserisce il pensiero di Spaventa.

Silvio Spaventa fa propria la cultura del *Rechtsstaat* e si rappresenta il modello di «governo giuridico» nella sua più ampia figura, attribuendo ai connotati del modello una forza caratterizzatrice delle società politiche moderne tale da indurre ad affermare che lo stato moderno o è stato di diritto o non è stato.

Nel discorso del 1876 sulle ferrovie<sup>14</sup> (forse, il primo scritto in cui egli si occupa esplicitamente dell'argomento) dirà: «Oggi la direzione che lo stato imprime alla società è verso la civiltà: lo Stato moderno nasce dal cosiddetto stato di diritto, cioè da quello stato in cui tutti i cittadini si sentono e si riconoscono eguali davanti alla legge» (chiarirò dopo perché per Spaventa lo stato moderno non tanto è stato di diritto quanto *nasce* dallo stato di diritto); e chiamerà questo tipo di stato «stato civile», figlio dello stato di diritto. Altre definizioni esposte da Spaventa mostrano la stessa fiducia nella formula del *Rechtsstaat* e la stessa ampiezza di rappresentazione.

Nel discorso di Bergamo aggiungerà che stato di diritto è lo stato retto da un diritto pubblico certo, chiaro, completo (che, nota lo scrittore, a noi manca). Nello stesso discorso, dopo la notissima frase che ho citato sopra (par. n. 4) si legge: «Nell'amministrazione, la libertà è essenzialmente il rispetto del diritto e della giustizia; è quello che i tedeschi chiamano *Rechtsstaat*, il carattere cioè della monarchia moderna, per cui non solo i diritti relativi ai beni privati ma ogni diritto e interesse che ciascun cittadino ha nell'amministrazione dei beni comuni, siano morali siano economici, è a ciascuno securamente garentito e imparzialmente trattato» (il brano continua «mallevadrice la monarchia, che in questa missione ha la sua ragion d'essere», stranamente attribuendo così alla monarchia una funzione di massimo garante della conservazione e del funzionamento dello stato di diritto che rassomiglia alle proposte dei costituzionalisti e politologi del novecento — penso soprattutto a C. Schmitt ed alla sua idea del «custode della Costituzione» — per altre situazioni e altri organi).

L'adesione così convinta e così ampia di Spaventa ai principî del «governo giuridico» è tanto più importante, data la natura e il valore

<sup>14</sup> Questo discorso e gli altri discorsi e scritti qui citati si possono vedere in S. SPAVENTA, *La politica della Destra, scritti e discorsi raccolti da B. Croce*, Bari, Laterza, 1910.

che egli riconosce allo stato. Dal suo hegelismo egli deriva la concezione dello stato come una persona morale («la coscienza direttiva della nazione»: discorso sulle convenzioni ferroviarie), forza preminente della società, la cui autorità può esser definita e vincolata, ma non diminuita o ridotta. Egli è uno statalista dichiarato, non esita a proclamarsi adoratore dello stato («Voi siete adoratore dello Stato? Sì, io sono adoratore dello Stato»; discorso sulle convenzioni ferroviarie).

Il suo statalismo non avrebbe nulla di diverso da quello, proprio e normalmente proclamato, di tutta la classe dirigente italiana (egli, infatti, tiene a qualificarsi «umile membro del grande partito liberale moderato»: stesso discorso) se non fosse per una caratteristica particolare. Lo stato, cui Spaventa pensa e che prende in considerazione, non è lo stato liberale tradizionale con le funzioni di esso tipicamente proprie (ordine e giustizia), ma è uno stato che, da un parte, aumenta sempre più i propri interventi nella società in relazione alla incessante crescita di questa per l'espandersi della industria e dei traffici, dall'altra, deve dare adeguate risposte alle richieste delle moltitudini «alle quali non basta di essere eguali innanzi alla legge, ma intendono di sollevarsi, intendono di partecipare ai beni della vita che nei secoli scorsi erano riservati soltanto ai pochi» (sempre il discorso in tema di ferrovie).

Il quadro che Spaventa delinea qui sembra anticipare di molti decenni le iniziative che poi verranno per il passaggio dalla eguaglianza formale dei cittadini all'eguaglianza sostanziale e fanno pensare ai modelli di stato sociale di diritto che la dottrina tedesca proporrà in tempi a noi vicini (il suo «stato civile» rassomiglia molto allo stato sociale di diritto, perché è figlio del *Rechtsstaat* e realizza, egli dice, «l'unità della cultura e del benessere»). Può essere anche interessante notare come, proprio perché vedeva la direzione della storia in un aumento dei compiti dello stato, egli rifiutava di prendere in considerazione, — come rimedio al cattivo funzionamento dei poteri pubblici e soprattutto dell'amministrazione — la riduzione dei poteri dello stato, quella che noi oggi chiameremmo *deregulation*.

Tutto ciò certo rinforza, come ho detto, lo statalismo di Spaventa, ma forse consente anche di pensare che in lui meno che in altri le garanzie del *Rechtsstaat* erano garanzie esclusivamente formali, tali quindi da soddisfare fin ad un certo punto le esigenze giuridiche di una comunità. La sua messa in rilievo del lato sociale dell'attività statale, il suo riconoscimento della natura sostanziale di alcune situazioni giuridiche

del cittadino (che, come si coglie nel brano citato, sembrano configurarsi addirittura come diritti di «eguale partecipazione» ai beni e valori della comunità), l'ideale libertario e solidaristico che egli propone all'amministrazione (del quale parlerò appresso), sembrano conferire maggiore concretezza ed effettività alle garanzie che lo scrittore disegna. In ogni caso, l'affermazione della funzione essenziale di tali garanzie, in relazione alle, e in corrispondenza delle, crescenti dimensioni dell'intervento statale, è in Spaventa netta e costante. Non bisogna poi dimenticare che se, pur con un punto di partenza così ampio, Spaventa restringerà molto i suoi orizzonti limitandosi anche lui alla ricerca delle disfunzioni del nostro sistema, fra i rimedi di tali disfunzioni egli porrà in prima linea (sia pure senza poi insistervi molto) la creazione di un diritto pubblico «certo, chiaro, completo» che manca all'Italia per potersi considerare un governo giuridico a pieno titolo, pone cioè in prima linea la creazione di *tutto* un sistema di diritto pubblico che organizzi lo stato e ne ordini l'attività anche in relazione all'esigenza di affermazione e conservazione dei diritti del cittadino<sup>15</sup>.

6 - L'ampia e, sotto gli aspetti ora considerati, progressista concezione che Spaventa ha del «governo giuridico» non manifesta alcuna rilevanza, per il fine della realizzazione di esso governo, sulla valutazione della idoneità dell'assetto costituzionale vigente. La forma costituzionale del governo parlamentare, a lui come agli altri scrittori italiani, sembra la migliore e tale da non meritare modifiche: Spaventa non nutre dubbi sul fatto che da essa, e con la piena supremazia del Parlamento, possa promanare quel «diritto pubblico certo, chiaro, completo» che costituisce la struttura essenziale del *Rechtsstaat*.

Egli si rende conto evidentemente che, se manca nel nostro paese quel tipo di diritto pubblico che auspica, qualche motivo dovrebbe pur trovarsi naturalmente (anche) nella insufficienza delle istituzioni, ma scivola su tale aspetto, certo fondamentale, contentandosi di mettere in

<sup>15</sup> Sulla varietà di valutazioni alle quali il pensiero di S. Spaventa è stato soggetto, vd. l'attenta analisi di B. SORDI, cit., p. 132 n. 41. Quanto rilevato nel testo sembrerebbe confortare la tesi di GHISALBERTI, *Silvio Spaventa teorico dello Stato liberale*, in Id., *Stato e Costituzione nel Risorgimento*, Milano, 1972, p. 249 che attribuisce a Spaventa «la più completa teoresi del liberalismo risorgimentale, i presupposti e le basi di un suo allargamento e di una sua evoluzione in senso chiaramente democratico».

rilievo (ed è chiaro che questo significa affrontare il problema dall'esterno) «le difficoltà che incontrano la giustizia e la legalità nelle pubbliche amministrazioni sotto i governi parlamentari e i rimedi che si possono trovare per superarle». Così egli dimentica (forse per i limiti stessi della classe politica cui appartiene) che delle due esigenze che coglie — dotare il nostro paese di un ordinamento giuridico completo e adeguato; eliminare le disfunzioni prodotte dalla politicità indotta dell'amministrazione — la prima è veramente un profilo essenziale del governo giuridico, la seconda soltanto un accidente, e cioè un fenomeno eventuale.

L'unico accenno di modificazione del regime (ma è modificazione?) si può trovare forse nella curiosa proposta di Spaventa di costituire la Monarchia «mallevadrice» delle garanzie riconosciute dall'ordinamento ai privati nei confronti dello stato e dell'amministrazione: dove si coglie una delle più gravi contraddizioni di quell'uomo complesso e spiritualmente tormentato che fu Spaventa e che qui pretendeva di ricorrere ad una forza politica tradizionale di conservazione per garantire l'esistenza e il valore delle garanzie del cittadino e forse anche dello stesso uomo.

Interessante, in Spaventa, per la definizione dell'assetto costituzionale, è la chiara posizione della distinzione — dalla cui dimenticanza nascono per lui le offese al governo giuridico — fra governo e amministrazione, o, che è lo stesso, fra politica e amministrazione: il primo nelle mani dei partiti che imprimono nella politica nazionale il particolare indirizzo da essi prescelto, la seconda, che agisce in base a canoni generali, necessariamente imparziale e eguale per tutti. «L'amministrazione dev'essere secondo la legge e non secondo l'arbitrio e l'interesse di partito; e la legge dev'essere applicata a tutti con giustizia ed equanimità per tutti» (discorso di Bergamo).

La fiducia nel governo parlamentare accentrato esistente si manifesta, in Spaventa, anche attraverso il rifiuto di dare maggiore forza e competenza ai poteri locali («accrescere la delegazione dei poteri pubblici ai corpi locali»: discorso di Bergamo). Spaventa, come sostanzialmente tutta la classe politica del suo tempo (ho esaminato altrove questo tema), è nella sostanza e nell'intimo (le proclamazioni spesso — ma non in Spaventa — sono diverse) contrario al decentramento in genere, anche se nel discorso di Bergamo egli si limita a constatare la irrealizzabilità in Italia della forma di autogoverno identificata in Inghilterra da Gneist e da questi proposta per la Germania.

Sempre in tema di assetto costituzionale o paracostituzionale, il curioso è che Spaventa si rende conto che il rifiuto del decentramento, nella situazione in cui si trova in Italia il controllo giurisdizionale dell'amministrazione dopo la legge del 1865, ha fatto venire completamente meno la possibilità di disegnare anche per il nostro paese un assetto quale quello previsto da Gneist — in cui il Parlamento si trova quasi immerso nella società e legato ad essa attraverso le istituzioni del *selfgovernment* destinate a mediare fra stato e società e a rendere concrete le libertà dei cittadini — e lascia sopravvivere come strumento contro la possibilità di abusi dell'amministrazione, la sola responsabilità politica del ministro, staccata e isolata rispetto alla società (discorso di Bergamo). E, allora, quasi a sostituire le istituzioni di *selfgovernment*, e per dare «un largo fondamento all'edificio», egli invoca un sistema di garanzie giurisdizionali a tutela del diritto e della giustizia che conferisca solidità a tutto l'edificio pubblico oltre che concretezza ed effettività ai suoi problemi. Anche questa — che sembra rovesciare totalmente la concezione di Gneist sostituendo, quale tramite fra la società e lo stato, all'amministrazione locale una struttura giudiziaria sì da realizzare una sorta di amministrazione dei giudici — è un'idea singolare e vi si può vedere quasi un anticipo delle idee future sulla funzione essenziale del giudice nella società moderna.

7 - Pur partendo da una concezione ampia del «governo giuridico», che assegna al diritto (ed alla giustizia) la funzione di disciplinare la vasta serie di rapporti fra stato (tutto lo stato) e i cittadini, ai quali lo sviluppo delle società è destinato a dar vita, la prospettiva di Spaventa finisce per restringersi sostanzialmente alla considerazione dell'amministrazione e delle garanzie che l'ordinamento appresta in difesa del cittadino nei confronti dell'azienda amministrativa.

Il discorso di Spaventa al riguardo soffre anzi di una novevole ambiguità.

Da una parte, sembra che egli intenda trattare delle garanzie giuridiche di una corretta attività amministrativa in generale, con riferimento cioè alla posizione generale dell'amministrazione nello stato ed alla corrispondente esigenza di garanzia del cittadino nei confronti dell'attività amministrativa illegale e ingiusta. La famosa frase, già da me ricordata, che «la libertà oggi abbia a cercarsi non tanto nella costituzione e nella legge quanto nell'amministrazione e nelle leggi amministra-



tive» sembra appartenere a questa concezione ed esserne anzi una chiara espressione.

Dall'altra, egli restringe notevolmente il proprio campo di osservazione dedicandosi a trattare il particolare aspetto del più vasto problema ora indicato, consistente nelle difficoltà che incontrano la giustizia e la legalità nelle pubbliche amministrazioni sotto i governi parlamentari e dei rimedi che si possono trovare per superarle. A questa specifica trattazione lo spinge la particolare esigenza di valutare come sia stata organizzata e condotta l'amministrazione dai governi della Sinistra (valutazione totalmente negativa, dal momento che Spaventa giudica «faziosa e di arbitrio» questa amministrazione). Se questa ambiguità esiste, essa va sciolta sicuramente a favore della prevalenza del problema specifico.

Si sa che, a causa dei severi studi da lui condotti, Silvio Spaventa si lascia spesso attrarre da problemi generali e teorici, ma le preoccupazioni pratiche del politico riprendevano presto la prevalenza. Nel caso specifico, la considerazione dell'amministrazione e dei suoi mali in funzione delle degenerazioni del governo parlamentare era il tema dominante della dottrina di quell'epoca ed a questa dottrina Spaventa si accodò, sensibile, come gli altri scrittori, più che a sistematiche generali, ai problemi particolari dell'organizzazione dello stato italiano, che ancora non riusciva, dopo l'assetto conferitogli da Cavour, a definire i lineamenti e i valori di una nuova amministrazione.

Sembra certo, comunque, ed anche in questo le sue idee si inquadravano nelle idee del prevalente pensiero italiano dell'epoca, che — né nelle sue vedute più generali, né nelle sue considerazioni più specifiche — e se si eccettui la sua preferenza per la istituzione di una giurisdizione amministrativa, alla quale però assegna un ruolo particolare — manca in Spaventa qualunque affermazione che lo abiliti a collocarlo fra i teorici dello stato amministrativo. Lo statalismo di Spaventa si muove, come si è visto, su tutt'altro piano perché riguarda tutto lo stato e la sua funzione generale e non la sola amministrazione. In particolare, l'idea della centralità di questa gli è ignota, se per essa si intende — come intendono i teorici dello stato amministrativo — preminenza sostanziale dell'amministrazione negli assetti della costituzione «vivente» e non soltanto riconoscimento dell'importanza di essa in tali assetti. Spaventa sottolinea l'importanza dell'amministrazione ed anzi collega a tale importanza la necessità di rimediare il più rapidamente e profondamente possibile alle disfunzioni di essa. Sulla subordinazione dell'amministra-

zione al governo del Parlamento però non ha dubbi; egli intende anzi assicurare meglio tale dipendenza eliminando gli ostacoli che possono venire dall'essersi trasformato, come era logico avvenisse, il governo costituzionale in un governo di partito. La distinzione fra governo e amministrazione, fra indirizzo (politicamente parziale) e attività amministrativa concreta (neutrale ed imparziale) costituisce (come ho già detto) il metodo per assicurare la subordinazione dell'amministrazione al dominio della legge. Questo senza contare i principî che, vincolando l'attività amministrativa anche dal punto di vista del contenuto (ne dirò fra poco), ne impediscono una espansione illimitata ed arbitraria.

8 - Così definiti i termini più generali del suo problema, Spaventa esamina le cause degli abusi delle autorità amministrative nei confronti dei cittadini e ne individua soprattutto tre: «il difetto o le incertezze di norme giuridiche che limitino rigorosamente nell'amministrazione le facoltà e i poteri che essa deve esercitare»; «il difetto e l'incertezza del giudice, che decida sulla controversia che nasce quando il cittadino si risente o si oppone all'abuso o arbitrio, che contro di esso si commette o si tenta di commettere»; «una insoddisfacente disciplina della responsabilità amministrativa». I rimedi che egli propone sono adeguati a questi mali (scartati la diminuzione dei poteri dello Stato ed anche la diffusione del potere locale).

Spaventa si sofferma molto poco sulla seconda e sulla terza causa di abuso, mentre dedica, come si sa, molta attenzione alla seconda. Il «governo giuridico» di Spaventa ha così il suo centro e il suo massimo problema soprattutto nella giustizia amministrativa, anzi più precisamente ed esattamente nella giurisdizione amministrativa.

Sul punto egli sente naturalmente l'influenza di Gneist, per il quale il modello del *Rechtsstaat* è realizzato anche mediante il funzionamento della *Verwaltungsgerichtsbarkeit*. Per Gneist, si sa, più che la sola *Verwaltungsgerichtsbarkeit*, connotato del nostro stato è l'unione di questa con il *selfgovernment* e l'affidamento dell'una e dell'altra agli stessi funzionari onorari. Spaventa, sappiamo, respinge l'idea del *selfgovernment*, cosicché la giurisdizione amministrativa resta da sola a caratterizzare il governo giuridico, ma egli non fa, per questo, nulla di diverso da quanto faccia la restante dottrina italiana<sup>16</sup> (e da quanto forse realistica-

<sup>16</sup> Per tutti, si veda V.E. ORLANDO, *Introduzione al diritto amministrativo*, in *Trattato di diritto amministrativo italiano*, I, Milano, 1900, p. 41.

mente sia possibile fare), per la quale Gneist diventa soprattutto il sostenitore della esigenza di una giustizia amministrativa.

L'interesse, diciamo così teorico, che Spaventa porta alla esigenza di organizzazione di una giustizia amministrativa completa nelle sue strutture quale elemento connotatore essenziale del governo giuridico, è sollecitato, come è noto, dalla necessità propria del tempo, di dar soluzione al problema che si era aperto all'atto stesso dell'abolizione del contenzioso amministrativo, il problema di integrare in un sistema compiuto le disposizioni della legge del 1865: questa legge, attribuendo al giudice ordinario la competenza a conoscere delle controversie in tema di diritti soggettivi, aveva lasciato prive di un giudice le altre controversie di cui fino ad allora si erano occupati i tribunali ordinari del contenzioso amministrativo.

Il discorso di Bergamo innesta, appunto, sul grande tronco della questione del governo giuridico il ramo rappresentato dalla istituzione di una giurisdizione amministrativa, per completare il processo di creazione delle garanzie giurisdizionali del cittadino nei confronti della pubblica amministrazione iniziato (solo iniziato) nel 1865.

Sia nel discorso di Bergamo sia nel discorso (incompleto e mai pronunciato) per l'inaugurazione della IV sezione, Spaventa espone le sue idee sulla interpretazione della legge del 1865 ed esamina molti temi tecnico-giuridici legati alla sua proposta, così sottolineando e specificando la rilevanza che egli conferisce alla giurisdizione amministrativa per la realizzazione di un governo giuridico. Sono aspetti — questi temi tecnico-giuridici — che qui possono essere trascurati, ad eccezione di due che contribuiscono ad illuminare il mondo delle idee politiche e istituzionali di Spaventa, e soprattutto l'idea che egli ebbe del *Rechtsstaat*.

Il primo aspetto riguarda la natura della nuova attività di controllo. È un problema difficile — sentito anche da Gneist, sul quale agiscono, nel rendere incerta la soluzione, sia la tradizione culturale della indistinzione fra giurisdizione e amministrazione propria del medioevo germanico, sia la struttura concreta da lui prescelta per l'unione di giustizia amministrativa e decentramento — rispetto al quale Spaventa ha una posizione complessa. Egli afferma recisamente che la nuova funzione — di sindacato della legalità e della giustizia nell'amministrazione, per la parte in cui questa non è fronteggiata da diritti soggettivi veri e propri — è funzione giurisdizionale (si ricorderà che non erano in pochi a pensarla diversamente), anche se si può considerare sviluppo della funzione di revisione e di vigilanza che l'amministrazione stessa ha sui propri organi, ma precisa che si tratta di una giurisdizione con caratteri particolari.

Nel suo abbozzo di un discorso per l'inaugurazione della IV sezione, in cui si trova esposta, molto più particolareggiatamente che nel discorso di Bergamo, la sua idea della nuova funzione, egli scrive che questa deve venire dotata di «tali garanzie di discussione pubblica e di difesa, quali possono aversi nei tribunali di diritto privato, cioè... quelle garanzie per una risoluzione giusta e imparziale di una controversia di interessi umani, che sono il carattere essenziale di una giurisdizione».

Si tratta però, per lui, di una giurisdizione *sui generis*, poiché costituisce sviluppo della funzione di revisione e di vigilanza che l'amministrazione stessa ha sempre e naturalmente sui propri organi (più precisamente, l'attività di vigilanza che si esplica in seguito a ricorsi amministrativi): cosicché il nuovo organo è «una nuova forma di organizzazione dell'antico diritto di ispezione dell'amministrazione su sé stessa».

Come si vede, anche qui, Spaventa rimane, per così dire, in bilico fra passato e futuro. Per ciò che riguarda l'attività, essa è giurisdizionale, ma nel senso che si tratta di amministrazione la quale si svolge sulle forme della giurisdizione. E l'organo che l'esercita è una struttura amministrativa in veste nuova (cioè giurisdizionale): cioè è insieme organo amministrativo ed organo giurisdizionale o, se si vuole, non è né l'uno né l'altro. Le contraddizioni e le ipocrisie che accompagnarono la riforma del 1889<sup>17</sup> trovano nel pensiero di Spaventa una delle loro più compiute espressioni.

Così congegnata, la nuova giurisdizione non può avere che finalità obiettive, come le ha l'attività di ispezione e di vigilanza di cui è figlia e sviluppo. «In questa nuova giurisdizione, rileva Spaventa, non si tratta di definire controversie nascenti dalla collisione di diritti individuali ed omogenei, ma di conoscere solamente se il diritto obiettivo sia stato osservato. Ciò può servire indirettamente anche all'interesse dell'individuo, ma non ne è l'immediata conseguenza. Il diritto obiettivo qui si realizza in sé e per proprio conto, senza che ne nasca in ogni singolo caso un diritto soggettivo o, se può nascerne, non è qui la sede dove possa farsi valere. L'interesse individuale offeso è solamente preso come motivo e occasione, per l'amministrazione stessa, per il riesame dei suoi atti; ma non è l'oggetto proprio della decisione, a cui tale riesame può metter capo».

Come Gneist, anche Spaventa conferisce dunque natura obiettiva

<sup>17</sup> Vd., se vuoi, la mia *Giustizia amministrativa*, 3<sup>a</sup> ed., 1983, p. 95.

alla giurisdizione amministrativa ed al controllo di legalità, una natura la quale meglio si accorda, è ovvio, con l'idea di un'amministrazione sovrastante i cittadini e da essi staccata: in questa versione l'amministrazione si autocontrolla per raffinare la propria forza e la propria efficienza.

La garanzia del cittadino che dovrebbe essere, e per Spaventa è, cura essenziale del governo giuridico viene sotto questo profilo degradata e dimenticata.

9 - Bisogna però dire che, se la natura obiettiva del controllo di legalità altera, a sfavore dell'individuo, la purezza delle garanzie giuridiche, c'è in Spaventa un elemento che, quasi a compenso, dilata l'ambito e l'efficacia di queste.

Si è già notato come in lui il rispetto del diritto, come regola e scopo dello Stato e dell'amministrazione, non è mai disgiunto dal rispetto della giustizia. Ma v'è anche di più. Proprio nel discorso inaugurale e proprio a proposito della vigilanza sull'amministrazione, egli assegna a questa un ideale basato su idee di libertà, solidarietà ed eguaglianza umana, chiarisce cioè che la giustizia di cui spesso parla, al cui rispetto vede tenuta l'amministrazione, consiste nella realizzazione della libertà, della solidarietà, e dell'uguaglianza umana. Ora, se così è, il sindacato giurisdizionale sull'amministrazione non può non cadere sulla realizzazione di questi valori da parte di essa amministrazione: la legalità, di cui il giudice amministrativo è tenuto a riscontrare l'esistenza, non è dunque una legalità formale, ma una legalità che è tutta una cosa con la giustizia sostanziale (nelle forme, appunto, della libertà, della solidarietà, e dell'uguaglianza umana).

Tecnicamente, Spaventa non spiega come questi valori entrino nel sistema giuridico, se attraverso la elevazione a diritti soggettivi veri e propri nelle situazioni concrete che avessero a manifestarsi o attraverso la clausola generale dell'eccesso di potere o qualcosa di simile (solo adesso si cominciano a cogliere nell'eccesso di potere anche figure di carenza di giustizia), ma è chiaro che qui ritorna (*supra*, n. 5) lo studioso il quale vede lo stato di diritto come base dello «stato civile» e quindi non vi ravvisa solo garanzie formali, ma anche tutele sostanziali e concrete, che è probabilmente il punto che soprattutto lo differenzia e lo segnala per la sua modernità fra tutti i teorici, tedeschi e italiani, del *Rechtsstaat* della sua epoca.

adesso si cominciano a cogliere nell'eccesso di potere anche figure di carenza di giustizia), ma è chiaro che qui ritorna (*supra*, n. 5) lo studioso il quale vede lo stato di diritto come base dello «stato civile» e quindi non vi ravvisa solo garanzie formali, ma anche tutele sostanziali e concrete, che è probabilmente il punto che soprattutto lo differenzia e lo segnala per la sua modernità fra tutti i teorici, tedeschi e italiani, del *Rechtsstaat* della sua epoca.

## SILVIO SPAVENTA E IL GOVERNO PARLAMENTARE

SOMMARIO: 1. *La costruzione dell'ordine costituzionale europeo.* - 2. *Stato unitario e governo parlamentare in Italia.* - 3. *Silvio Spaventa e il governo parlamentare.*

### 1. *La costruzione dell'ordine costituzionale europeo*

La costruzione del sistema di governo parlamentare e dello Stato unitario si colloca in Italia sullo sfondo di alcuni problemi irrisolti nella costruzione dello Stato moderno nell'Europa continentale.

Pur nelle notevoli differenze emerge però un problema comune: la rottura con gli equilibri costituzionali di antico regime significò, con l'abolizione dei poteri intermedi, la eliminazione di un elemento di mediazione tra l'organizzazione politica e la società civile. Questo pare il problema che colpisce maggiormente i pensatori politici della prima metà del secolo, a cominciare da Tocqueville. Anche se viene avvertito che la struttura del nuovo ordine giuridico, fondata sul soggetto unico di diritto, par escludere la funzione stessa di corpi e di istanze politiche intermedie tra lo Stato e la società civile individualistica.

Tuttavia nella struttura costituzionale dell'Europa successiva all'età delle rivoluzioni resta un problema irrisolto: il problema della costruzione di istanze o di meccanismi che funzionino come «limiti» alla volontà dei poteri titolari della sovranità. Esso potrebbe anche essere definito come il problema delle limitazioni strutturali (non solo quelle contenute nelle enunciazioni dei documenti costituzionali) alla tendenziale onnipotenza del nuovo protagonista dell'azione politica: il legislatore rappresentativo.

Tale problema si presenta in modo diverso e conosce soluzioni diverse. In Germania pare essere la «scienza del diritto» ad assumere la funzione di limite alla produzione legislativa. Sono proprio le categorie concettuali elaborate dalla dottrina giuridica, espressione del *Volkegeist*, che fanno sì che il legislatore debba produrre le proprie norme nei limiti indicati dalla «scienza del diritto». Ed è questa l'impostazione elaborata

da Savigny nel celebre scritto del 1814 *La vocazione del nostro tempo per la legislazione e la giurisprudenza*, e mantenuta ferma nella cultura giuridica tedesca fino alla svolta degli anni settanta.

Ma una soluzione come quella tedesca è del tutto eccezionale e transitoria. Ciò non toglie che si pongano, come in tutti gli Stati dell'Europa continentale, anche in questa situazione, notevoli difficoltà alla costruzione del governo parlamentare.

Va anche ricordato che la riflessione sui problemi costituzionali viene sistematizzata con ritardo rispetto allo sviluppo di fenomeni strutturali che appaiono irreversibili.

## 2. Stato unitario e governo parlamentare in Italia

Questo sfondo ha un singolare impatto nella costruzione dello Stato moderno in Italia. Qui i problemi centrali appaiono soprattutto i seguenti. Da un lato il fatto che il governo parlamentare è solo una *prassi costituzionale* giacché il testo dello Statuto è ancorato alla cosiddetta forma di governo costituzionale «puro», che non prevede il controllo parlamentare del gabinetto. Dall'altro lato l'esistenza di particolarismi e di localismi che il sistema elettorale perpetua ed accentua.

Forse una delle più efficaci descrizioni della situazione della lotta politica in Italia dopo l'unificazione è quella offerta da Francesco De Sanctis nel suo *Un viaggio elettorale*, uno scritto del 1876 che si riferisce alla sua esperienza di candidato nel collegio avellinese di Lacedonia nel 1874: «Poi in questi piccoli centri il mondo comincia e finisce lì. Il campanile è la stella maggiore di quel piccolo cielo... Ciascuno di questi piccoli centri ha il suo ricco sfondolato, qualche leguleio cavilloso, qualche camorrista, che anche in America ci sono i camorristi, un sopracciò che comanda a bacchetta e lì è la chiave».

La costruzione non solo dello Stato unitario ma dello stesso Stato moderno pone dunque in Italia peculiari problemi.

Il primo compito che viene affrontato dagli uomini della Destra storica è proprio quello dell'eliminazione degli antichi particolarismi e delle residue e persistenti strutture sociali e politiche dell'antico regime.

Tale obiettivo viene avviato con le leggi di unificazione amministrativa del 1865, che hanno una vera e propria funzione rivoluzionaria, eversiva delle strutture giuspolitiche di antico regime. Ma viene inter-



rotta nel 1876. La caduta della Destra potrebbe essere definita una vera e propria «tragedia istituzionale», perché interrompe il processo di costruzione dello Stato rappresentativo secondo le linee della modernizzazione parlamentare.

L'opera di Sivilio Spaventa non è solo la testimonianza delle vicende tortuose che portano all'avvento dello Stato moderno in Italia. In essa si ritrovano tutti i problemi della costruzione di un nuovo ordine costituzionale a base parlamentare. Egli è, per riprendere il preciso giudizio di Paolo Alatri, il «vero teorico dello Stato liberale in Italia».

Certo sarebbe sbagliato, e costituirebbe una forzatura, considerare Spaventa un teorico della costituzione parlamentare. Ma egli è certo un attento osservatore delle dinamiche costituzionali effettive, delle prassi costituzionali dell'Italia postunitaria. Si potrebbe dire che Silvio Spaventa sia uno dei costruttori della «dottrina costituzionale pratica» in Italia.

### *3. Silvio Spaventa e il governo parlamentare*

L'espressione «governo parlamentare» ricorre frequentemente negli scritti di Spaventa.

«Governo parlamentare» è espressione che può essere assunta in due significati principali: a) nel significato tecnico, sinonimo di «governo rappresentativo», nel quale l'esecutivo gode la fiducia dell'assemblea. Tale significato è razionalizzato, e reso celebre, dalla dottrina costituzionale britannica, in particolare dall'opera di Walter Bagehot; b) in un significato più lato che, senza riferirsi direttamente all'esecutivo, indica l'efficace funzionamento dei meccanismi rappresentativi.

Spesso nelle sue pagine «governo parlamentare» (o anche «governo dei partiti») sembra una formula polemica, quasi espressione di una posizione sconfitta.

Limitarsi a questa impressione sarebbe però superficiale.

L'accezione che egli impiega sembra discostarsi da quella della dottrina europea, per la quale «governo parlamentare» si identifica con la responsabilità e la subordinazione del gabinetto al controllo parlamentare, mentre nel suo caso sembra piuttosto riferirsi all'efficace funzionamento dei meccanismi rappresentativi.

Vi è, certo, un elemento che Spaventa non individua, tra quelli as-

sunti dalla forma di governo parlamentare in Italia. Ed è il fatto che il governo parlamentare era qui un dato — come si direbbe oggi — di «costituzione materiale», non essendo previsto dal documento statutario, che invece stabiliva la forma del governo costituzionale puro, in cui l'esecutivo è responsabile solo verso il sovrano. Né avverte che l'esito di questa situazione costituzionale anomala mostrava la tendenza a svilupparsi nell'autonomia e nel primato dell'esecutivo<sup>1</sup>.

Spaventa però avverte costantemente la fragilità ed i pericoli della forma di governo parlamentare in Italia; e la necessità di rafforzarla e di salvarla.

È in questa prospettiva che va considerato il compito che egli assegna alle istituzioni amministrative dello Stato moderno. Leggiamo nel discorso tenuto all'Associazione costituzionale romana nel 1879: «Ora, costituire l'amministrazione di uno Stato, che da assoluto diventa libero, è per se stesso, da per tutto, uno dei problemi più difficili dei nostri tempi: costituire l'amministrazione del nuovo Stato d'Italia nelle condizioni sopra accennate era, per noi, un problema difficilissimo»<sup>2</sup>.

Il compito delle «istituzioni amministrative» è dunque duplice. Da un lato esse devono offrire la garanzia della struttura unitaria dello Stato, della sua integrità e coesione territoriale. Dall'altro esse paiono assolvere al compito di raccordo tra istituzioni politiche e società civile e fungere da garanzia dell'organizzazione giuridica individualistica, fondata sul soggetto unico di diritto.

Tuttavia Spaventa è consapevole che questo ruolo affidato alla struttura amministrativa contiene due pericoli. In primo luogo i difetti che possono derivare dalle modalità di organizzazione della struttura amministrativa. Tali possibili difetti dell'amministrazione pubblica vengono individuati con chiarezza da Spaventa nel discorso di Bergamo del 1880, difetti di normazione, difetti di giurisdizione, difetti di responsabilità: «...basta considerare le cause, da cui il male proviene. E queste cause, a mio parere, sono tre. La prima è il difetto o incertezza di norme giuridiche che limitino rigorosamente nell'amministrazione le facoltà e i poteri che essa deve esercitare. La seconda è il difetto e incer-

<sup>1</sup> Valutazione che è oggi comune alla storiografia costituzionale a partire dall'opera di G. MARANINI, *Storia del potere in Italia, 1848-1967*, Firenze, Vallecchi, 1967.

<sup>2</sup> S. SPAVENTA, *La politica e l'amministrazione della destra e l'opera della Sinistra*, in *La giustizia nell'amministrazione*, Torino, Einaudi, 1949, p. 37.

tezza del giudice, che decida sulla controversia che nasce quando il cittadino si risente o si oppone all'abuso ed arbitrio, che contro di lui si commette o si tenta di commettere. La terza è il difetto di responsabilità immancabile e pronta degli ufficiali pubblici»<sup>3</sup>.

I rapporti tra organizzazione amministrativa e governo parlamentare, e le conseguenze che su quest'ultimo possono aversi a causa dei difetti della prima, sono ben comprensibili se si ha attenzione ai caratteri generali del governo parlamentare così come sono individuati da Spaventa.

Tali caratteri generali del governo parlamentare sono esposti da Spaventa nel discorso preparato (ma non pronunciato) per l'inaugurazione della quarta sezione del Consiglio di Stato nel 1890.

Il primo di questi è indicato nell'uniformità di amministrazione, espressione con cui viene designata non solo l'uniforme applicazione delle norme, ma altresì il controllo parlamentare (e non quello dell'esecutivo) sull'applicazione stessa.

In secondo luogo a fondamento del governo parlamentare vi è quella che Spaventa chiama la «garanzia dell'alternarsi». Per Spaventa infatti «governo parlamentare» è sinonimo di «governo dei partiti», ed in una trasformazione di tale forma costituzionale Spaventa vede un pericolo: «Qui è la causa di un grande pericolo per l'avvenire delle istituzioni liberali... che di parlamentari accennano a divenire semplicemente costituzionali, o di costituzionali si rifiutano assolutamente a divenire parlamentari... Ma dove i partiti non più si distinguono sicché non ve ne sia più che uno che abbia il governo o nessuno che se ne mostri capace, il governo per mezzo di partiti, e per esso il governo parlamentare, è impossibile, o, se ne serba il nome, non ne ha più la sostanza»<sup>4</sup>.

Il problema individuato in questo passo è proprio la tendenza, che pare affermarsi nel sistema italiano, verso il primato dell'esecutivo; e il conseguente affievolirsi della funzione del parlamento, espressa dalla «confusione» dei partiti; ovvero dal fenomeno indicato dalla storiografia col termine di «trasformismo».

Un terzo aspetto che serve ad individuare i caratteri del governo

<sup>3</sup> S. SPAVENTA, *Giustizia nell'amministrazione*, in *La giustizia nell'amministrazione*, cit., p. 69.

<sup>4</sup> S. SPAVENTA, *L'allargamento del suffragio e i partiti politici*, in *La politica della Destra*, Bari, Laterza, 1910, p. 474.

parlamentare è indicato nelle tecniche di formazione della rappresentanza, cioè nel tipo di suffragio. Problema complesso non solo per Spaventa, ma anche per tutto il pensiero politico e costituzionale europeo della seconda metà dell'Ottocento, dove l'estensione del suffragio sembra essere il problema dominante, lasciando minor rilievo, in questa fase, alla scelta tra sistema maggioritario e sistema proporzionale.

In realtà Spaventa cerca di affrontare la questione dal punto di vista della tecnica costituzionale e non dal punto di vista della retorica politica. Egli osserva infatti che il suffragio «censitorio», «ristretto», assolve due centrali funzioni nello Stato moderno: la selezione della classe dirigente ed il mantenimento delle attribuzioni del potere esecutivo e della sua autonomia, ovvero il mantenimento del ruolo propulsivo delle istituzioni amministrative.

Governo parlamentare significa anche, secondo Spaventa, un peculiare tipo di separazione dei poteri, dove al potere esecutivo spetta una sorta di primato nel controllo e nella direzione della macchina amministrativa. Ed è questo uno dei caratteri della stessa costruzione dello Stato moderno nell'Europa postrivoluzionaria: «La Rivoluzione volle mantenere per se, e pei fini della sua amministrazione, il potere acquistato dalla monarchia»<sup>5</sup>. In realtà quella che appare essere la preoccupazione principale di Spaventa riguarda l'autonomia dell'azione del potere esecutivo dalle possibili degenerazioni del «governo dei partiti». Se infatti abbiamo rilevato che vi è spesso negli scritti di Spaventa qualche equivalenza tra le espressioni «governo parlamentare» e «governo dei partiti», egli è consapevole che anche il «governo dei partiti» può avere gravi difetti ai quali è opportuno trovare dei correttivi. Astrattamente i correttivi possibili sono tre: il governo costituzionale «puro», il suffragio elettorale ristretto che consente all'esecutivo di contrapporsi efficacemente al potere assembleare, un sistema di giustizia amministrativa che sottoponga l'attività dell'esecutivo ad una qualche forma di controllo giurisdizionale. Quest'ultima pare a Spaventa la via più rapidamente e sicuramente praticabile. La giustizia amministrativa diventa perciò il vero perno della forma di governo parlamentare.

In quella sorta di manifesto dello Stato liberale in Italia che è il discorso di Bergamo leggiamo la conferma di questa impostazione: «Il go-

<sup>5</sup> S. SPAVENTA, *Per l'inaugurazione della IV sezione del Consiglio di Stato*, in *La giustizia nell'amministrazione*, cit., p. 218.

verno di partito è necessario, ma deve essere temperato da una giustizia di diritto pubblico» perché, in caso contrario, «il ministro è fatto giudice di controversie alimentate dalle passioni più ardenti dei partiti locali, aventi un'eco nei grandi partiti parlamentari»<sup>6</sup>.

Nella sua analisi Spaventa indica così con chiarezza sia le possibili degenerazioni del governo parlamentare sia le soluzioni possibili. Esclusa la diminuzione delle competenze e degli interventi pubblici, che, certo, diminuirebbe i localismi e le possibili prevaricazioni, ma interromperebbe il processo di costruzione dello Stato unitario in Italia, che non poteva essere portata a compimento senza quegli interventi. Altrettanto deve essere escluso il decentramento amministrativo, per i rischi in esso insiti di incentivare il localismo, e pericoloso proprio in presenza di taluni caratteri della classe politica nazionale, la via maestra è quella della costruzione di un rigoroso ordinamento della giustizia amministrativa.

Spaventa, come si è osservato, non è un teorico della dottrina costituzionale. Tuttavia dalla sua analisi i problemi della forma di governo parlamentare emergono con precisione. Essi si riassumono soprattutto nell'esigenza di contemperare un'azione autonoma ed efficace dell'esecutivo con il controllo parlamentare. Egli vede perciò una duplice via per assolvere questa esigenza: il mantenimento di un tipo di suffragio elettorale «ristretto» e l'organizzazione di un sistema di giustizia amministrativa tale da vincolare tutti gli atti dell'esecutivo alla legalità formale.

La prospettiva indicata da Spaventa non è quella vincente, nella storia delle istituzioni del diritto pubblico nazionale. Ed il processo di costruzione degli organi di giustizia amministrativa procedette per strade non completamente coerenti rispetto a quelle che egli aveva indicate.

Restano però le sue indicazioni: un'amministrazione forte ed efficace è la garanzia di uno Stato forte e legale al tempo stesso; e del mantenimento della democrazia parlamentare.

<sup>6</sup> S. SPAVENTA, *Giustizia nell'amministrazione*, in *La giustizia nell'amministrazione*, cit., p. 92.



SILVIO SPAVENTA  
NELLA STORIOGRAFIA DELLO 'STATO LIBERALE'

Cos'ha rappresentato Silvio Spaventa nella storia dei modelli politici che si sono confrontati nella società italiana dell'Ottocento? L'interrogativo appare plausibile non soltanto quando ci si riferisca alla significativa riflessione dello statista della Destra storica su problemi amministrativi, istituzionali e costituzionali, ma anche quando non si trascuri la lucida coerenza della sua concreta esperienza politica con i principi ordinatori di una riflessione teorica costantemente motivata dalla realtà italiana del suo tempo, e nondimeno attenta alla dimensione più ampia della cultura europea.

Gli scritti politici di Spaventa (i più importanti dei quali, col titolo *La politica della Destra*, erano stati raccolti dal Croce nel 1910, e in parte ripubblicati dall'Alatri, nel 1949, col titolo *La giustizia nell'amministrazione*<sup>1</sup>) hanno comprensibilmente sollecitato un dibattito, oggi non ancora esaurito, eminentemente centrato sugli aspetti giuspubblicistici della concezione spaventiana, nel giustificato intento di chiarire un aspetto essenziale della storia della costruzione statale unitaria italiana in rapporto ai «modelli» costituzionali che si andavano consolidando, nel corso dell'Ottocento, in Inghilterra, in Francia e in Germania. Che Spaventa guardasse con favorevole attenzione alla giuspubblicistica tedesca è da considerarsi, anche sulla base di studi recenti e meno recenti, un dato acquisito; meno acquisita rimane, semmai, la determinazione dei modi specifici della ricezione del «modello» tedesco, e soprattutto della ritraduzione, o (impura) applicazione, di quel modello alle peculiari esigenze della costruenda struttura unitaria dello Stato italiano. La propensione di Spaventa per una soluzione istituzionale-costituzionale che rimanesse fermamente incardinata su una struttura amministrativa centralistica efficace ed efficiente, era però accompagnata dalla consapevo-

<sup>1</sup> S. SPAVENTA, *La politica della Destra. Scritti e discorsi* raccolti da B. Croce, Bari, Laterza, 1910; S. SPAVENTA, *La giustizia nell'amministrazione*, a cura di P. Alatri, Torino, Einaudi, 1949.

lezza — come egli stesso scriveva nel 1879 in *La politica e l'amministrazione della Destra e l'opera della Sinistra* — che «costituire l'amministrazione di uno Stato, che da assoluto diventa libero, è per se stesso, da per tutto, uno dei problemi più difficili dei nostri tempi»<sup>2</sup>. E «problema difficilissimo» era in effetti, non solo nello Stato, ma anche nella società dell'Italia unita, il contenimento delle forze centrifughe, non meno che il rafforzamento della fisionomia laica del nuovo Stato nazionale. «Abbiamo dovuto costruire questo Stato in mezzo a innumerevoli nemici, ostinatamente fuori dell'ordine costituzionale e dei principî della nostra vita nazionale: borbonici, clericali, austriacanti, granduchi-sti e simili»<sup>3</sup>, ricordava nel 1880 Spaventa, che meno di trent'anni prima, dopo l'esperienza de «Il Nazionale» e della «Società dell'Unità Italiana» con Settembrini, Braico, Agresti e altri, aveva conosciuto per un decennio le carceri borboniche di Santo Stefano.

Fino a che punto le difficoltà connesse con la formazione di una nuova struttura statuale imposta dalla dinamica storica europea e nazionale possono giustificare, nella teoria e nell'opera pratica di Silvio Spaventa, una sorta di «statalismo» politico-amministrativo tendenzialmente confligente con una concezione dello «Stato liberale» fondata sulla *necessaria* coerenza tra ideologia e modello costituzionale? Su questo interrogativo il problema dei modelli politici perde il carattere dell'astratto confronto per farsi (come dev'essere) problema storico: perché la concezione spaventiana dello «Stato liberale» si configura piuttosto come *un* contenuto storico del pensiero liberale, come una delle forme storiche in cui il liberalismo politico ha saputo — o meglio, ha potuto, date le circostanze sopra ricordate — dare risoluzione ai problemi concreti dello Stato unitario in formazione. In ogni caso, la tendenziale divaricazione tra il carattere necessario della teoria e il condizionamento imposto dall'urgenza dei problemi politici concreti contribuisce a definire la prospettiva entro cui può svilupparsi anche la considerazione critica della posizione di Silvio Spaventa rispetto alla giuspubblicistica europea e in particolare a quella tedesca; ma per altro aspetto non può non riproporre, ad un tempo, alcuni elementi problematici del dibattito

<sup>2</sup> Cfr. in *La politica della Destra*, cit., p. 34. Ed anche p. 35: «il problema amministrativo di un governo libero, difficile in sé, diveniva dunque per noi, a causa di queste speciali circostanze, di una soluzione immediata quasi che impossibile».

<sup>3</sup> Cfr. *Giustizia nell'amministrazione*, in *La politica della Destra*, cit., p. 60.



storiografico sulla peculiare fisionomia liberale dell'uomo politico della Destra risorgimentale. Sicché il criterio con cui può essere impostata la riflessione critica sul carattere del «modello» politico spaventiano dipende in certa misura dal tipo di risposta a due questioni che in particolare paiono meritevoli di attenzione: quella dell'hegelismo di Silvio Spaventa (che investe il problema delle fonti e quindi si riflette in vario modo sul tipo di rapporto con la giuspubblicistica tedesca) e quella, collegata con la prima, del suo liberalismo, oggetto di contrastanti valutazioni anche perché interpretato secondo criteri affatto differenti.

Bisognerà intanto non trascurare la circostanza che per entrambe le questioni è stato Benedetto Croce a delineare un quadro interpretativo fortemente caratterizzato per la sua incisività e, almeno per taluni aspetti, destinato a resistere a tentativi più recenti di revisione critica. La riflessione crociana su Silvio Spaventa si articola lungo l'arco di vari decenni collegando organicamente l'elemento biografico a quello culturale e, specificamente, politico-intellettuale<sup>4</sup>. Va del resto ricordato — se non altro perché si tratta di un aspetto forse a torto trascurato nelle precedenti indagini sul pensiero politico del filosofo napoletano — che gli anni di tutorato dello zio Spaventa sul nipote avevano rappresentato un momento non certo privo di interesse nella prima formazione del Croce politico<sup>5</sup>. Nella frequentazione giovanile della casa romana di via della Missione (e a prescindere naturalmente dal ben noto incontro con il Labriola, avvenuto proprio lì) erano individuabili, tra l'altro, la genesi degli interessi meridionalistici del Croce, che poi si sarebbero espressi in tante pagine di storia e di cultura, l'avviamento allo studio dei giuspubblicisti tedeschi (tra cui lo Jhering) e, più in generale, la positiva consi-

<sup>4</sup> Com'è noto, alle cure del Croce si deve anche la pubblicazione di vari e importanti scritti di Silvio Spaventa: oltre alla cit. *La politica della Destra*, cfr. *Dal 1848 al 1861. Lettere, scritti, documenti*, Bari, Laterza, 1923; *Voci da un ergastolo politico; lettere inedite di Silvio Spaventa*, in «Quaderni della Critica», aprile 1946, n. 4; nonché la Prefazione alla raccolta delle *Lettere politiche (1861-1893)*, curata da G. Castellano, Bari, Laterza, 1926: ecc. Si veda anche la bibliografia in appendice al pregevole profilo biografico-intellettuale di Spaventa delineato da E. Croce, *Silvio Spaventa*, Milano, Adelphi, 1969.

<sup>5</sup> Avevo considerato questo aspetto in *Fonti del pensiero politico di Benedetto Croce*, Milano, Marzorati, 1971, cap. I, in cui tra l'altro avevo sottolineato, in tema di continuità tra la concezione di Spaventa e quella di Croce, il carattere laico della loro ideologia politica.

derazione del mondo della cultura tedesca. Ma qui, soprattutto, Croce iniziava a farsi consapevole del significato e del valore di quella tradizione risorgimentale che proprio nella figura di Silvio Spaventa trovava una delle sue espressioni più autentiche e caratteristiche: cosa non di poco conto, quando si pensi a certe intensissime pagine della storiografia crociana e non si dimentichi che, a distanza di anni (nel 1925), egli avrebbe scritto: «il mio liberalismo è cosa che porto nel sangue, come figlio morale degli uomini che fecero il Risorgimento italiano, figlio di Francesco De Sanctis, e degli altri che ho salutato sempre miei maestri di vita»<sup>6</sup>.

Ora, se da Silvio Spaventa Croce non apprese una *teoria* della politica, apprese però qualche cosa di più che una semplice *idea* di essa come arte del buon governo; assorbì probabilmente quegli elementi che si sarebbero poi rivelati un tratto costante della riflessione e dell'atteggiamento del Croce politico, e che avrebbero contribuito a conformare una vera e propria concezione generale: il senso austero della politica come missione civile; la convinzione che anche il più lucido realismo non debba andare mai disgiunto da una morale rigorosa; l'idea che, in fondo, la bontà o meno delle istituzioni molto dipenda da come in concreto gli uomini le fanno funzionare; e infine l'avversione al settarismo, al particolarismo e al clientelismo. Quest'ultimo punto (che in varia maniera investe direttamente il rapporto — allora come oggi — tra Stato e società) non è poi senza conseguenza sull'atteggiamento di entrambi nei confronti dei partiti politici: come è dato riscontrare dal confronto tra le preoccupazioni spaventiane de *L'allargamento del suffragio e i partiti politici*, e la diffidenza teoretica del Croce almeno fino al saggio del 1938 su *I partiti politici e il loro carattere storico*<sup>7</sup>.

<sup>6</sup> Cfr. in V. E. ALFIERI, *I presupposti filosofici del liberalismo crociano* (1946), ora in *Filosofia e filologia*, Napoli, Giannini, 1967, pp. 326-7.

<sup>7</sup> Lo scritto di Spaventa (che è il frammento di un discorso che egli avrebbe dovuto tenere nel collegio elettorale di Bergamo nel 1882) è ripubblicato in *La politica della Destra*, cit., pp. 459-475; di Croce, il saggio del 1912 *Il partito come giudizio e come pregiudizio* è compreso in *Cultura e vita morale* (ed. Bari, Laterza, 1955, pp. 191-8), quello del 1924 su *I partiti politici* è ora compreso in *Etica e politica* (ed. Bari, Laterza, 1956, pp. 238-46), quello del 1938, cit., è compreso in *La storia come pensiero e come azione* (ed. Bari, Laterza, 1966, pp. 206-14). L'atteggiamento di entrambi nei confronti dei partiti politici è discusso in S. VALITUTTI, *I partiti politici e la libertà*, Roma, Armando, 1966. Si vedano anche, per Spaventa, F. TESSITORE, *Crisi e trasformazioni*

Nelle non poche pagine crociane di commossa rievocazione della figura e dell'opera di Silvio Spaventa, risalta certamente la consapevolezza del comune sentimento di un'etica civile rigorosa e austera, indisponibile a compromessi ed accomodamenti in tutto ciò che riguardi i principî di coscienza. Del resto lo Spaventa torna come modello esplicito (ad esempio nello scritto *Per una società di cultura politica*, del 1924), in cui Croce sottolinea la necessità di coltivare negli animi la coscienza politica restaurandone l'«antico vigore», al fine di accrescere e rinsaldare «la classe intelligente e dirigente del popolo italiano, che deve essere ed è la vera autrice della politica italiana»<sup>8</sup>. Sono anche gli anni (1925) in cui Croce è particolarmente impegnato, contro ogni «teoria governativa della morale», a difendere lo statista della Destra risorgimentale dal tentativo dell'attualismo e del fascismo di «presentare Silvio Spaventa come l'uomo e il pensatore politico al quale dottrinalmente risalgono la teoria e la pratica del partito ora dominante in Italia»<sup>9</sup>. È in quell'occasione che Croce sottolinea con forza la sostanziale estraneità dell'idea statuale di Silvio all'hegelismo ortodosso, come pure alla teoria speculativa dello Stato etico caratteristica del fratello Bertrando. Non «Stato etico» in senso proprio vedeva dunque il Croce nella concezione politica di Silvio, ma Stato come suprema autorità civile; non Stato irrazionalmente autoritario, ma «Stato moderno», forte nell'esercitare senza tentennamenti il proprio essenziale compito civilizzatore; non Stato destinato a mortificare e ad opprimere i cittadini, ma a comprenderli in unità, a tutelarli con la giustizia amministrativa e a garantirli nella legge.

Tutti questi motivi ritornano fusi assieme, com'è noto, nella sintesi storiografica della crociana *Storia d'Italia* (del 1928), nella quale Silvio Spaventa risalta non soltanto come figura di vertice della Destra storica, bensì anche come simbolo di quel «partito» ed espressione di una concezione della cultura e della vita politica interamente ascrivibile alla tradizione di pensiero liberale. In questo disegno storiografico è privile-

*dello Stato. Ricerche sul pensiero giuspubblicistico italiano tra Otto e Novecento*, Milano, Giuffrè, 1988<sup>3</sup>, pp. 44 ss.; per Croce, C. CARINI, *Croce e il partito politico*, Firenze, Olschki, 1975.

<sup>8</sup> Cfr. in appendice a *Etica e politica*, ed. cit., pp. 363-9.

<sup>9</sup> Cfr. la cit. Prefazione alla raccolta di lettere spaventiane curata dal Castellano, poi ripubbl. col titolo *Silvio Spaventa in Pagine sparse*, II, Bari, Laterza, 1943, pp. 364-6 (cfr. p. 364).

giato, nel segno di un difficile ma sicuro progresso civile e materiale della vita unitaria italiana, l'elemento della continuità fra Destra e Sinistra storica, quantunque non debba venir trascurato, per il rilievo che ciò assume nell'ottica crociana, il fatto che a connotare gli avversari della Destra fosse la loro «diversa origine intellettuale», la «minore o inferiore cultura», la «diversa tradizione nel costume pubblico»<sup>10</sup>. Certo non mancano riserve né pronunciati chiaroscuri circa le miopie costitutive della Destra storica, l'astrattezza di certe sue posizioni, e non soltanto a proposito del rapporto tra liberalismo e democrazia. In quelle pagine non manca nemmeno l'ammissione di una considerazione simpatetica che Silvio Spaventa avrebbe avuto per «la teoria germanica dello Stato etico, riflesso in forma filosofica delle concezioni arcaiche della Prussia»<sup>11</sup>. Ma della crociana *Storia d'Italia* non andrebbe però trascurato un aspetto, la cui singolarità sembra appunto permanere al di là di ogni plausibile considerazione circa la genesi dell'opera<sup>12</sup>: e cioè che, mentre viene delineata nelle sue varie articolazioni la politica degli uomini della Sinistra, molto meno risalta quella degli uomini della Destra. Croce tende insomma a presentare più la politica della Destra che non quella degli uomini della Destra; a sottolineare, di questa, più i caratteri di compattezza e omogeneità che non quelli di diversificazione, se non di contrasto; e soprattutto — va osservato — a caratterizzare la Destra storica guardando assai più a Silvio Spaventa che non ad ogni altro esponente di quel partito, compreso il Minghetti.

Come si può notare, per vari aspetti si ritrovano già presenti nella storiografia crociana quegli elementi problematici che (a partire almeno dalle monografie del Petrini, del Tagliacozzo e dell'Alatri<sup>13</sup>) ritorne-

<sup>10</sup> *Storia d'Italia dal 1871 al 1915*, Bari, Laterza, 1967, p. 8. Su questa opera del Croce si vedano F. CHABOD, *Croce storico*, ora in *Lezioni di metodo storico*, a cura di L. Firpo, Bari, Laterza, 1976, soprattutto pp. 231 ss.; e G. GALASSO, *Croce storico*, ora in *Croce, Gramsci ed altri storici*, Milano, Il Saggiatore, 1969, in particolare le pp. 73-5.

<sup>11</sup> *Storia d'Italia dal 1871 al 1915*, cit., p. 68.

<sup>12</sup> Sulla genesi della *Storia d'Italia* si veda G. SASSO, *La «Storia d'Italia» di Benedetto Croce. Cinquant'anni dopo*, «Memorie dell'Istituto Italiano per gli Studi Filosofici», 4, Napoli, Bibliopolis, 1979.

<sup>13</sup> D. PETRINI, *Il liberalismo moderato di Silvio Spaventa*, in «Nuova politica liberale», 1924, fasc. II; E. TAGLIACOZZO, *Il pensiero di Silvio Spaventa*, Milano-Napoli, Ricciardi, 1932 (ed anche *Voci di realismo politico dopo il 1870*, Bari, Laterza, 1937); P. ROMANO [ALATRI], *Silvio Spaventa, biografia politica*, Bari, Laterza, 1942 (oltre alla cit. edizione degli scritti spaventiani *La giustizia nell'amministrazione*).

ranno con esiti interpretativi differenti negli studi su Silvio Spaventa, e che nei nostri anni ancora motiveranno un rinnovato interesse per le sue idee ed i suoi scritti. Tra quegli elementi problematici risaltano le due questioni a cui si accennava all'inizio: l'incidenza dell'hegelismo e il carattere del liberalismo spaventiano.

Circa il primo punto, va detto che la questione della ispirazione hegeliana della concezione statuale di Spaventa è stata variamente toccata nel quadro delle numerose e pregevoli indagini sull'hegelismo meridionale e sulla cultura filosofica napoletana dell'Ottocento<sup>14</sup>. Si tratta di studi che, in taluni casi, non mancano di accentuare una sorta di traducibilità automatica della speculazione filosofica nelle motivazioni economico-sociali dell'ideologia moderata della borghesia meridionale; ma che comunque, nel loro complesso, tanto più suggeriscono una gamma variegata di esiti interpretativi, quanto più tendono ad assumere l'hegelismo napoletano non già come un blocco unitario, bensì come un articolato insieme di posizioni dottrinali e ideologiche di singoli personaggi. Sia pure parenteticamente, converrà notare a questo proposito che Piero Gobetti presupponeva invece l'hegelismo napoletano come blocco unitario quando, in polemica con l'interpretazione gentiliana del liberalismo in Italia, ne assumeva però la tesi filosofica della derivazione Hegel-Spaventa-Gentile, pur respingendone le implicazioni politiche. Solo per ef-

<sup>14</sup> Di una invero ricca produzione (che però riserva spesso un riferimento alquanto indiretto a Silvio Spaventa come personalità autonoma) mi limito qui a richiamare alcuni lavori apparsi nell'ultimo trentennio: G. BERTI, *Bertrando Spaventa, Antonio Labriola e l'hegelismo napoletano*, in «Società», 1954, nn. 3-5; P. ZAMBELLI, *Tradizione nazionale italiana e sovranità etica razionale nell'ideologia degli hegeliani di Napoli*, in AA.VV., *Problemi dell'unità italiana*, Roma, Editori Riuniti, 1962; S. LANDUCCI, *Il giovane Spaventa tra hegelismo e socialismo*, in «Annali dell'Istituto Giangiacomo Feltrinelli», 1963, VI; I. CUBEDDU, *Bertrando Spaventa*, Firenze, Sansoni, 1964; G. VACCA, *Politica e filosofia in Bertrando Spaventa*, Bari, Laterza, 1967 (ed anche l'Introduzione alla raccolta e sistemazione della corrispondenza filosofica tra Silvio e Bertrando Spaventa: *Unificazione nazionale ed egemonia culturale*, Bari, Laterza, 1969); AA.VV., *Incidenza di Hegel*, a cura di F. TESSITORE, Napoli, Guida, 1970; S. ONUFRIO, *Lo «Stato etico» e gli hegeliani di Napoli*, Palermo, Celebes, 1972; G. OLDRINI, *La cultura filosofica napoletana dell'Ottocento*, Bari, Laterza, 1973 (e, precedentemente, *Gli hegeliani di Napoli. Augusto Vera e la corrente ortodossa*, Milano, Feltrinelli, 1964, nonché *Il primo hegelismo italiano*, Firenze, Vallecchi, 1969); T. SERRA, *Bertrando Spaventa. Etica e politica*, Roma, Bulzoni, 1974; e ultimamente il vol. coll., pubblicato dall'Istituto Italiano per gli Studi Filosofici, *Filosofia e coscienza nazionale in Bertrando Spaventa*, a cura di G. Oldrini, Urbino, Quattroventi, 1988.

fetto di ciò egli poteva vedere Silvio Spaventa «preoccupato di esprimere le sole esigenze dell'unità e dell'autorità dello Stato»; e soprattutto di scrivere che lo statista della Destra «ha le sue responsabilità per l'equivoco derivato dal trasportare le tesi hegeliane in sede pratica», dato che «le origini di questa [del Gentile] arbitraria interpretazione filosofica del liberalismo risalgono in Italia a più di un cinquantennio addietro e si confondono coi primi tentativi della Destra di dare una teoria dello Stato etico»<sup>15</sup>.

Ora, ciò che emerge da molti degli studi sopra ricordati è, da un lato, la rilevanza del debito di Silvio nei confronti del fratello per quanto riguarda le formule dottrinali di un hegelismo «critico»; e, dall'altro, la tendenza ad isolare Bertrando Spaventa in una prospettiva storiografico-filosofica mirata più a collegarlo con Labriola che con Gentile. Il fatto che Silvio Spaventa subisca di riflesso questa interpretazione, non autorizza naturalmente a trarne conseguenze automatiche ed acritiche. Perché se da un lato risalta l'inadeguatezza di un *cliché* che presenta Silvio come l'uomo d'azione e Bertrando come l'uomo di meditazione<sup>16</sup>, dall'altro (e pur tenendo conto dell'intensa comunicazione tra i due fratelli, della loro comunanza di idee e di linguaggio su molte importanti questioni) non vanno trascurati né le peculiarità delle intenzioni politico-intellettuali, né il carattere inevitabilmente e progressivamente differente dei punti di riferimento culturali, né la diversità di ruoli determinata dal condizionamento che l'ambito specifico della concreta esperienza esercita su una concezione filosofica e politica.

A proposito di Silvio Spaventa, parrebbe che sia stato posto l'accento assai più sulla «negatività» di certe formule hegeliane che non sulla «positività» del loro significato storico nel programma (comune ai

<sup>15</sup> Cfr. nelle *Opere complete* di P. GOBETTI il vol. I, *Scritti politici*, a cura di P. Spriano, Torino, Einaudi, 1960, pp. 958-9; ma sempre nella *Rivoluzione liberale* egli notava anche: «Nessuno più lontano di Mussolini dallo spirito dello Stato laico e dalla vecchia Destra degli Spaventa» (cfr. ivi, p. 359). Naturalmente la critica gobettiana allo «Stato liberale» nato dal Risorgimento investiva anche il «liberalismo risorgimentale» come categoria storiografica.

<sup>16</sup> Lo ha opportunamente osservato E. CROCE, *Silvio Spaventa*, cit., pp. 14-5; del resto, a proposito di Bertrando, E. GARIN ha fatto rilevare che «in realtà sempre egli intese la filosofia in funzione operativa, come indispensabile premessa dell'opera, come azione essa stessa» (cfr. nelle «Memorie dell'Istituto Italiano per gli Studi Filosofici», 7, *Filosofia e politica in Bertrando Spaventa*, Napoli, Bibliopolis, 1983, p. 24).

due fratelli) di rinnovamento culturale e politico dell'Italia risorgimentale, in rapporto alla tematica della circolazione europea della filosofia italiana e alla moderna riflessione sulle forme e sui contenuti della nazionalità. La stessa questione dello «Stato etico» (lo Spaventa «adamatore dello Stato»), spesso richiamata e discussa, tanto più diviene suscettibile di fraintendimenti quanto più si interpreti quel concetto nel segno di una «scolastica» dell'hegelismo, impoverendone l'intima connessione con la dialettica culturale e politica propria del presente storico di Silvio Spaventa: dialettica che non muta radicalmente i propri connotati tra gli anni Cinquanta e Settanta dell'Ottocento italiano, e che nell'ottica fortemente coerente di Silvio Spaventa *necessariamente* perdura negli anni della Sinistra al potere. Del resto la valutazione storiografico-politica della concezione spaventiana dello «Stato etico» non sembra aver sempre tenuto adeguato conto, tra l'altro, dell'essenziale riferimento di questo concetto al principio della «religione ideale» come religione civile di libertà (proprio anche di Bertrando) nonché, contemporaneamente, dei modi e contenuti determinati della coscienza nazionale.

Non è in discussione, naturalmente, l'interesse di Silvio per la filosofia hegeliana (basterebbero a confermarlo le sue letture, la corrispondenza con Bertrando, un'indubbia operatività concettuale del suo hegelismo); è invece, anziché automatica, ben problematica (se non proprio incongruente) la conclusione che l'hegelismo *ortodosso* rappresenti il canone interpretativo unico, rigoroso ed esclusivo del suo pensiero politico e della sua azione pratica. Del resto, se un'indicazione complessiva è lecito trarre a questo proposito, è che le indagini più direttamente motivate a comprendere la fisionomia politico-intellettuale di Silvio Spaventa come personalità autonoma, non dimostrano che l'hegelismo abbia rappresentato per lui molto più che una sorta di ermeneutica per le forme giuridico-amministrative dell'ordine politico; non dimostrano soprattutto che la sua concezione statuale (dello Stato nazionale), nonché il carattere moderno del suo concetto di Stato di diritto, siano l'espressione esclusiva ed automatica di un hegelismo ortodosso e «scolastico». Tutto ciò autorizza, di conseguenza, a considerare il pensiero politico dello Spaventa in una prospettiva maggiormente articolata (anche alla luce di taluni significativi elementi genetici) e nella molteplicità delle sue componenti, quali si vanno determinando lungo tutto l'arco dell'esperienza intellettuale e politica dello statista della

Destra<sup>17</sup>. In questa più ampia articolazione prospettica troverebbe così adeguata giustificazione, in modo particolare, l'attenzione critica per i contenuti specifici che — magari all'interno delle stesse formule universalistiche dell'hegelismo — viene assumendo la continua riflessione problematica sull'idea di nazione: non soltanto per l'interesse che il carattere non propriamente lineare di tale riflessione acquista per la biografia politico-intellettuale dello Spaventa, ma anche per ciò che il suo peculiare modo d'intendere il principio di nazionalità offre di illuminante alla comprensione del rapporto tra Stato e società civile nello stesso pensiero politico spaventiano. Quest'ultimo punto, anche come riflesso delle indagini sull'incidenza dell'hegelismo, non è senza collegamento con la seconda questione a cui ci si riferiva all'inizio e che riguarda il significato della concezione spaventiana nelle discussioni sui modelli teorici nella storia dello «Stato liberale». Anche qui ci si dovrà limitare a qualche rapida considerazione, trattandosi di un problema suscettibile di interpretazioni storiografiche differenziate, se non proprio contrastanti, in certa misura motivate dalle ragioni attuali del dibattito politico.

Reagendo all'interpretazione dell'idealismo gentiliano, Croce aveva marcato a più riprese la distinzione tra Bertrando e Silvio, sottolineando, dello statista della Destra, il liberalismo intrinseco nel modo stesso di intendere l'«eticità» dello Stato come volontà del «bene pubblico»<sup>18</sup>. E nella *Storia d'Italia* aveva poi presentato un quadro della Destra storica (sfumando le differenze interne e assumendo questa come momento di sostanziale compattezza e omogeneità) come integralmente inscrivibile non soltanto nella peculiare tradizione del liberalismo risorgimentale ma anche nella storia della teoria politica liberale. L'intima coniugazione di una categoria storiografica (il «liberalismo risorgimentale») e di un concetto della teoria politica (lo «Stato liberale») trova giustificazione nei criteri della storiografia etico-politica e nella stessa

<sup>17</sup> Per un riconoscimento di tale molteplicità di «fonti», ma anche per una diversa accentuazione della loro influenza nella formazione politico-intellettuale dello Spaventa, si vedano (oltre ai già cit. saggi biografici e monografici) anche G.M. CHIODI, *La giustizia amministrativa nel pensiero politico di Silvio Spaventa*, Bari, Laterza, 1969; C. GHISALBERTI, *Stato e costituzione nel Risorgimento*, Milano, Giuffrè, 1972, cap. VIII; M. THEMELLY, Introduzione a S. SPAVENTA, *Lettere a Felicetta*, Napoli, ESI, 1977.

<sup>18</sup> Cfr. soprattutto la Prefazione alle citt. *Lettere politiche (1861-1893)* dello Spaventa, pubbl. a cura del Castellano (cfr. p. 6).



concezione filosofica di Croce. A quale punto sia giunta una revisione critica della prospettiva crociana a questo proposito (e se vi sia stata, dall'angolo visuale della storia del pensiero politico liberale), è problema per vari aspetti ancora aperto. È certo però che il dibattito interpretativo su Silvio Spaventa, da questo punto di vista, risulta un indicatore non privo di interesse circa la progressiva tendenza a disgiungere ciò che nella storiografia crociana appariva intimamente coniugato, e a fare del «liberalismo risorgimentale» e della «teoria dello Stato liberale» due prospettive autonome di analisi critica.

Per limitare la ricognizione ai caratteri che il dibattito su Silvio Spaventa e la teoria dello Stato liberale ha assunti a partire dai nostri anni Cinquanta, converrà ricordare due giudizi tanto significativi quanto pressoché contemporanei. Se risulti plausibile, a proposito delle tesi spaventiane della nazionalizzazione delle ferrovie, individuare nello statista della Destra una prefigurazione di quella distinzione tra liberalismo politico e liberalismo economico che sarà oggetto di un celebre confronto tra Croce ed Einaudi, è questione che in questa sede non ha grande importanza. Ha invece rilievo il fatto che in una delle sue *Prediche inutili* (composte tra il 1955 e il 1959), per sostenere la non incompatibilità di principio tra Stato liberale e nazionalizzazione come mezzo di lotta contro i regimi monopolistici delle società private, non ad altri esempi ricorre Einaudi se non al «modello» dello Spaventa: «del proposito attuato nel 1885, di nazionalizzare le ferrovie, fu invero fautore noto e valoroso Silvio Spaventa, *uomo liberale se altri mai*»<sup>19</sup>. Mentre Einaudi mette in rilievo il liberalismo intrinseco alla concezione statuale spaventiana, proprio negli stessi anni (il saggio su *Benedeto Croce e il liberalismo* è del 1955) Bobbio scrive che, a chi voglia capire il liberalismo «oggi», non si sentirebbe di suggerire la «scuola» né di Croce né, in Italia, degli «hegeliani napoletani, compreso Silvio Spaventa»<sup>20</sup>. Il giudizio di Bobbio presuppone una vera e propria linea di continuità tra Spaventa e Croce, individuabile nel riconoscimento delle comuni radici hegeliane della loro concezione dello «Stato liberale». Rimane l'interrogativo (tanto meno retorico quanto più riferibile alla prospettiva storica)

<sup>19</sup> L. EINAUDI, *Prediche inutili* (vol. II delle «Opere»), Torino, Einaudi, 1962, p. 227 (il corsivo è mio). Titolo e argomento dello scritto einaudiano sono significativi: *Discorso elementare sulle somiglianze e sulle dissomiglianze fra liberalismo e socialismo*.

<sup>20</sup> Cfr. in N. BOBBIO, *Politica e cultura*, Torino, Einaudi, 1977, p. 265.

se anche per lo Spaventa si possa invocare l'attenuante che Bobbio riserva a Croce e nega al De Ruggiero, quando scrive che il primo, «più avveduto e più equilibrato [di quanto sia stato il secondo nella sua *Storia del liberalismo europeo*], non si lasciò fuorviare dalla sua ammirazione per Hegel sino a farne il filosofo per eccellenza del liberalismo»<sup>21</sup>. Su questa base, rimane però aperto anche il problema se, considerata almeno la suscettibilità del tema spaventiano della giustizia amministrativa di operare in modo profondamente liberale in qualsivoglia sistema o ordinamento politico, e considerato ancora quel non poco che, rispetto alla filosofia, rappresentano le idee, i programmi e la concreta azione di governo in una grande corrente di pensiero politico operante in una determinata situazione storica, possa negarsi a Silvio Spaventa un ruolo non trascurabile nella storia del liberalismo.

In quel medesimo saggio, agli hegeliani napoletani e a Silvio Spaventa Bobbio contrapponeva il federalista Cattaneo. Ma il confronto critico fra il principio dell'accentramento e quello del decentramento ritorna successivamente. Prima è soltanto annunciato, negli anni Sessanta, dal Tessitore, che nell'analisi del pensiero giuspubblicistico dell'Ottocento italiano pone chiaramente in luce la tendenziale contrapposizione (o almeno forte differenziazione) ideologica tra Spaventa e Minghetti, motivata non soltanto dalla differente profondità dei loro interessi ma anche dalla diversa ispirazione dottrinale<sup>22</sup>. Poi esso risalta in modo esplicito, negli anni Settanta, quando il liberalismo di Spaventa torna ad essere oggetto di discussione, ma in una prospettiva non insensibile ai riflessi ideologici sia delle nuove interpretazioni dell'hegelismo napoletano, sia degli orientamenti valutativi nell'ambito degli studi sulla scienza dell'amministrazione nell'Ottocento italiano tra storia costituzionale, cultura politica e fenomeno amministrativo<sup>23</sup>. D'altra parte, tale processo di riconsiderazione critica si sviluppa in modo singolarmente

<sup>21</sup> Ivi, pp. 253-4.

<sup>22</sup> F. TESSITORE, *Crisi e trasformazioni dello Stato* ecc., cit., pp. 53-71 (particolarmente pp. 64 ss.); su Spaventa cfr. tutto il cap. I, su Minghetti cfr. pp. 53 ss. Per una considerazione complessiva del Minghetti si veda ora il vol. coll., a cura di R. GHERARDI e N. MATTEUCCI, *Marco Minghetti statista e pensatore politico*, Bologna, Il Mulino, 1987.

<sup>23</sup> Per un giudizio duramente critico (per non dire liquidatorio) sullo Spaventa si veda S. CASSESE, *Cultura e politica nel diritto amministrativo*, Bologna, Il Mulino, 1971, pp. 19-21.

contemporaneo e parallelo alla «riscoperta» di quegli elementi della concezione garantistico-legalistica di Spaventa suscettibili di essere interpretati (non importa se direttamente o mediatamente) nel senso di una sorta di «dirigismo democratico» — cioè di una direzione ad un tempo politica, culturale ed economica della società — difficilmente compatibile con la tradizione culturale di un liberalismo sganciato dall'idealismo filosofico e inteso come «teoria empirica». Così Silvio Spaventa sarebbe soltanto una delle «due anime» del liberalismo italiano, quella (storicamente ineliminabile nella tradizione intellettuale del nostro Ottocento) che guarda a Hegel e ai giuspubblicisti tedeschi, alla quale andrebbe contrapposta, in posizione di assoluto privilegio, l'altra «anima», il Minghetti, che guarda al Tocqueville, all'Inghilterra e all'Europa moderna. Due «anime» che appaiono inconciliabili: l'una, espressione di un liberalismo che nasce dall'alto, perché presupporrebbe il primato dello Stato sulla società civile; l'altra, di un liberalismo che nasce dal basso, perché presupporrebbe il primato della società civile sullo Stato<sup>24</sup>.

Convorrà tuttavia osservare che le ragioni di questa contrapposizione reggono soltanto in virtù — per così dire — di una ipostatizzazione motivata da problemi suscitati dal dibattito di quegli anni, perché nella concreta realtà politica della Destra storica le pur indubitabili divergenze (sulla questione dei partiti, sui rapporti tra Stato e Chiesa, sulla nazionalizzazione delle ferrovie, ecc.) non portano in effetti ad una radicale divaricazione operativa tra i due statisti. E quanto al programma di giustizia amministrativa e al suo sostanziale obiettivo, le divergenze tra Spaventa e Minghetti sono relative ad un aspetto sì importante, quale può essere quello della differenza tra il metodo spaventiano dell'accentramento e quello minghettiano del decentramento, delle autonomie locali, dei consorzi e delle associazioni; ma (a meno di espungere anche il *carattere* liberale dell'ideologia spaventiana) tali divergenze non tanto si misurano per il loro riferimento ad una diversa «metafisica costituzionale», quanto piuttosto per la differente percezione della concreta applicabilità del metodo politico liberale ai problemi di una ben determinata situazione storica.

<sup>24</sup> N. MATTEUCCI, *Per un ripensamento del liberalismo europeo e mondiale*, in AA.VV., *Liberalismo '70*, Roma-Reggio Emilia, Fondazione «Luigi Einaudi», 1970, pp. 21 ss. ed anche 175-6; per un'opposta valutazione cfr. S. VALITUTTI, *ivi*, pp. 104-5.

Come si vede, consistente e persistente riflesso sia delle discussioni sull'incidenza dell'hegelismo, sia di quelle sulla fisionomia liberale dello Stato spaventiano, rimane in tutta la sua centralità la questione del rapporto tra società civile e Stato. La natura problematica di questo tema non ha mancato — sempre negli anni Settanta — di motivare interpretazioni contrastanti o almeno difficilmente componibili e integrabili, indipendentemente dall'ambito specifico di indagine in cui il tema si è venuto articolando (genesì e carattere della «giustizia nell'amministrazione» alla luce delle molteplici componenti culturali nella formazione politico-intellettuale di Silvio Spaventa, teoria spaventiana dello Stato nel liberalismo risorgimentale, rapporto tra «Stato liberale» della Destra storica e giustizia amministrativa, ecc.). Il riferimento è anche a saggi come quelli, ad esempio, del Chiodi, del Nigro, del Ghisalberti, così diversi nel taglio, nell'ispirazione, nel metodo, nella valutazione critica delle specifiche tematiche spaventiane, persino nella percezione del rapporto tra prospettiva politica e prospettiva storica<sup>25</sup>. Tali saggi, con le discussioni che ne sono seguite, riprendono criticamente e sviluppano i risultati degli studi monografici apparsi tra gli anni Venti e Quaranta, motivati da ragioni che si riferivano a un diverso quadro storico, culturale e politico. Ed è singolare (ma certo non casuale) che la continuità dell'interesse che collega l'attualità viva dei problemi della società italiana con i caratteri della storia politica nazionale porti ancora a interrogarsi sullo «statalismo» spaventiano, la cui natura indubbiamente esprime (nei suoi presupposti e nelle sue pratiche determinazioni) la negazione di ogni «costruttivismo». Ma tutto ciò serve in ogni caso a confermare che su un tema così appassionatamente controverso — oggi non meno di ieri — come quello del rapporto tra Stato e società civile, il «ritorno di Silvio Spaventa» (per

<sup>25</sup> G.M. CHIODI, *La giustizia amministrativa nel pensiero politico di Silvio Spaventa*, cit.; C. GHISALBERTI, *Silvio Spaventa teorico dello Stato liberale*, in *Stato e costituzione nel Risorgimento*, cit.; M. NIGRO, *Silvio Spaventa e la giustizia amministrativa come problema politico*, in «Rivista trimestrale di diritto pubblico», 1970, n. 3. È tra l'altro da notare che mentre per Chiodi lo «Stato di diritto» spaventiano è espressione giuridica non della società storicamente prodottasi, bensì del potere statale (pp. 131-2), per Ghisalberti nella concezione statale dello Spaventa globalmente intesa «troviamo con la più completa teoresi del liberalismo risorgimentale i presupposti e le basi di un suo allargamento e di una sua evoluzione in senso chiaramente democratico» (p. 249).

usare un'espressione del Capograssi<sup>26</sup>) altro non significa se non riconoscere l'interesse ancora attuale di questo peculiare modello di «statalismo» liberale, soprattutto per chi guardi ai problemi concreti della *società* italiana.

<sup>26</sup> È il noto titolo della presentazione dei *Discorsi parlamentari* di Silvio Spaventa (con Prefazione di V. Riccio, Roma, Tipografia della Camera dei Deputati, 1913), pubblicata in «La rassegna contemporanea», a. VII, fasc. XIX, 10 ottobre 1914, pp. 38-49.



## LE ANTINOMIE DEL DIRITTO COSTITUZIONALE NEL PENSIERO DI SILVIO SPAVENTA

SOMMARIO: 1. *Importanza del diritto costituzionale nell'opera di Silvio Spaventa.* - 2. *Sulle idee fondamentali del diritto accolte dallo statista abruzzese.* - 3. *Difficoltà nella formazione del diritto pubblico dell'Italia unita e contraddizioni connesse ai caratteri propri degli ordinamenti liberaldemocratici.* - 4. *L'antitesi tra due concezioni generali di costituzione.* - 5. *L'antinomia insita nella legge.* - 6. *Le enunciazioni generiche di principio.* - 7. *Questioni in tema di allargamento del suffragio.* - 8. *Sulla responsabilità politica dei Ministri.*

1 - Nel pensiero e nell'opera di Silvio Spaventa è da riconoscere un preminente significato di diritto costituzionale. Di lui spesso è ricordata l'affermazione secondo cui, nella costruzione dello Stato uscito dal Risorgimento, era divenuto necessario ricercare le guarentigie della libertà soprattutto nelle leggi amministrative, e non tanto in quelle politiche e nella costituzione<sup>1</sup>. Per opinione comune si osserva poi che l'introduzione di un'apposita giurisdizione speciale sulla pubblica amministrazione rappresentò un compimento logico ed armonico del regime liberale e del governo costituzionale<sup>2</sup>.

Il governo parlamentare, pure propugnato dai vecchi seguaci di Ca-

<sup>1</sup> L'affermazione accennata nel testo è riferita dal famoso discorso *Giustizia nell'amministrazione*, pronunciato a Bergamo il 7 maggio 1880, qui citato da S. SPAVENTA, *La politica della Destra*, Bari, Laterza, 1910, a cura di B. Croce, p. 78. Idee analoghe erano state già enunciate nel precedente discorso *La politica e l'amministrazione della Destra*, Roma 21 marzo 1879 (in *op. cit.*, p. 33 ss).

<sup>2</sup> In proposito vd. G.M. CHIODI, *La giustizia amministrativa nel pensiero politico di Silvio Spaventa*, Bari, Laterza, 1969, *passim*, es. p. 53 ss.; M. NIGRO, *Silvio Spaventa e la giustizia amministrativa come problema politico*, in «Rivista trimestrale di diritto pubblico», 1970, es. p. 728 ss. e *passim*; L. MAROTTA, *Stato di diritto e pubblica amministrazione nel pensiero di Silvio Spaventa*, Napoli 1979, es. pp. 17 s., 72 ss.

Torna utile poi ricordare una testimonianza preziosa sulle notevoli cognizioni dello statista abruzzese nel diritto costituzionale. Cfr. F. FILOMUSI GUELF, *Discorso per Silvio Spaventa*, (Roma 20 maggio 1894), nel vol. *Scritti e pensieri di Silvio Spaventa*, pubblicati per deliberazione del Consiglio provinciale di Chieti, Casalbordino 1922, p. 64 s.

pour, per il proprio svolgimento naturale, si era rivelato come governo di partito. È da osservare che lo statista abruzzese, come il Minghetti, il Bonghi ed altri loro amici politici, ripetutamente aveva dichiarato di voler accettare un simile risultato, come la sola forma di «governo libero possibile» nell'epoca<sup>3</sup>. Ma una forma siffatta appariva loro carica di difetti e pericoli. L'avvento della Sinistra aveva dimostrato che, una volta giunto al potere, ogni partito tende a far prevalere nettamente il proprio interesse, anche in forza di abusi ed illegalità. Come conseguenza si era avvertita fin la possibilità che ne fosse addirittura oppresso lo Stato, «cioè la giustizia e l'eguaglianza giuridica, che ne è l'anima informativa». Il ricordo allora non tanto remoto del primo Napoleone appare evocato, nel famoso discorso di Bergamo sulla «giustizia nell'amministrazione», per ammonire come, a volte, i popoli avessero potuto anche sentirsi indotti a ricercare nell'autocrazia cesaristica rimedio alle pretese di ridurre lo Stato a strumento del partito più forte.

Il nostro autore era convinto che, nelle condizioni storiche della Terza Italia, non fossero date serie possibilità di ovviare ai summenzionati difetti e pericoli mediante azioni ed innovazioni di natura propriamente politica. Non aveva avuto sviluppo un reale bipartitismo, con un'efficace opposizione costituzionale ed una seria possibilità di alternarsi di maggioranza e minoranza<sup>4</sup>. Motivi di diffidenza e financo di paura conducevano poi ad escludere qualsiasi ricerca di soluzione nell'estensione del suffragio. I patrioti in genere ed i progressisti in particolare temevano che, per l'affacciarsi di nuovi gruppi di elettori «immaturi» e guidati dai vecchi ceti sconfitti nel Risorgimento, un plebiscito conservatore, se non reazionario, avesse a fermare oppure a rovesciare

<sup>3</sup> Sul punto si rimanda alla trattazione in CHIODI, cit., p. 54 ss.

<sup>4</sup> Per le questioni accennate nel testo sono da menzionare i noti discorsi, *Il primo anno di governo della Sinistra* (17 aprile 1877), *Giustizia nell'amministrazione* (1880); la lettera al senatore Camozzi del 15 ottobre 1882; il frammento di discorso dello stesso anno 1882, intitolato *L'allargamento del suffragio e i partiti politici*. Vd. in SPAVENTA, *La politica della Destra*, cit., pp. 5 s., 56 s., 463 s., 470 ss. È da tener presente che la divisione bipartita, tra conservatori e progressisti, era considerata come la condizione migliore, se non necessaria, per il governo parlamentare, da molti fra cui il MINGHETTI, del quale vd. la ristampa del famoso saggio, col titolo *I partiti politici e la pubblica amministrazione*, Bologna, Cappelli, 1969, p. 76 s. Si possono menzionare poi le osservazioni analoghe del CROCE, *Storia d'Italia dal 1871 al 1915*, Bari, Laterza, 1967, p. 13 ss., e di A. CARACCILO, *Stato e società civile*, Torino, Einaudi, 1960, p. 109.



la costruzione di un'ordinamento liberale<sup>5</sup>. Nemmeno l'instaurazione del *selfgovernment* era riguardata come utile ad evitare la corruzione del regime parlamentare, anche per l'indebolirsi della classe dei possidenti terrieri, i quali erano ritenuti i soli capaci di dar vita ad un «autogoverno» locale indipendente<sup>6</sup>. Del resto, l'esperienza successiva ha dimostrato che l'elettorato universale ed il rafforzamento delle autonomie locali non potrebbero dirsi sufficienti a temperare il predominio dei partiti politici.

Né, d'altro canto, maggiori risorse sembrava allora offrire l'assetto istituzionale. In particolare Spaventa non pensava ad un ritorno allo Statuto — col suo disegno originario di monarchia costituzionale pura — in contraddizione al governo parlamentare, secondo una visione di carattere sonniniano<sup>7</sup>. Neppure egli mostrava di essere pervenuto ad una concezione del Capo dello Stato come custode della costituzione capace di opporsi ad un'azione ministeriale divenuta per sistema corrotta ed ingiusta<sup>8</sup>.

2 - Nelle condizioni storiche del tempo, soltanto limiti di ordine giuridico e amministrativo apparivano al teorico della Destra adatti a salvare lo Stato, nella sua ragione d'essere di giustizia ed eguaglianza. Egli sosteneva che unicamente con l'introduzione di «un complesso di garentie giuridiche» fosse dato di rendere il governo di partito «conciliabile con la giustizia, colla eguale misura, colla imparzialità della pubblica amministrazione, con quella equità che *in iisdem causis paria jura desiderant*»<sup>9</sup>.

<sup>5</sup> In merito vd. C. GHISALBERTI, *Storia costituzionale d'Italia*, Bari, Laterza, 1974, pp. 60, 84 nt. 22, 184 s.; A. CARACCILO, cit., p. 129 ss.

<sup>6</sup> *Giustizia nell'amministrazione*, in *La politica della Destra*, cit., p. 67 s.

<sup>7</sup> Per un accenno implicito sul punto si può ricordare il frammento su *L'allargamento del suffragio*, in *La politica della Destra*, cit., p. 470. Nello stesso senso, per altro, molto più chiaro appare il pensiero del MINGHETTI nel saggio *I partiti*, cit., p. 83. Ivi si legge anche: «[...] una volta che il passo dalla forma costituzionale alla parlamentare è fatto, riesce difficile revocarlo». Semmai precursore del sonniniano «torniamo allo Statuto» viene considerato Pasquale Turiello, ad es. da P. BEVILACQUA nella prefazione a P. TURIELLO, *Governo e governati in Italia* (1882), Torino, Einaudi, 1980, pp. X, XLIII, XLVII.

<sup>8</sup> Va ricordato in proposito il pensiero espresso da Silvio Spaventa nella commemorazione di Giovanni Lanza (Casale Monferrato, 14 aprile 1882). Vd. *La politica della Destra*, cit., p. 125.

<sup>9</sup> *Giustizia nell'amministrazione*, in *La politica della Destra*, cit., p. 95.

Nel passo riferito appare richiamata un'immagine del diritto come entità spirituale originaria, superiore ed indipendente. Si tratta di un'immagine che ricorre frequente in discorsi e scritti di Silvio Spaventa. Egli certo professa un'adesione ferma e costante per il principio di legalità. Riuscirebbe ingiustificato però ricondurre una tale adesione a premesse positiviste e formaliste, con la riduzione della legge del Parlamento a mera veste esterna del volere dei governanti. Vi sono piuttosto elementi che denotano una visione più complessa, intesa a delineare una correlazione di statuizioni imperative formali e contenuti di principio. Nel commemorare Giuseppe Pisanelli alla Camera dei Deputati, il 6 aprile 1879, Silvio Spaventa notava che per lui «il diritto non era una formola vuota, di poteri e di limiti arbitrari e convenzionali, ma la coscienza delle relazioni razionali di tutte le forze della vita, il risultato continuo dell'esperienza verace e sicura delle vere utilità umane»<sup>10</sup>.

Nelle parole riferite si potrebbe avvertire un orientamento simile ad un criterio pur affermato fra i liberali del tempo. Molti di essi pensavano che dovesse spettare alla rappresentanza nazionale solo di conferire sigillo e sanzione alle idee ed aspirazioni più diffuse nelle popolazioni<sup>11</sup>. Nell'ordine del diritto pubblico però, riusciva incerto far valere lo stesso criterio, dopo secoli considerati di «asservimento» e dominazione straniera, per il persistere di numerosi seguaci degli antichi regimi e la diffusa «ignoranza» delle moltitudini. Nella commemorazione di Giuseppe Massari, il 20 settembre 1885, lo statista abruzzese rivela una concezione radicale e fin rivoluzionaria del patriottismo italiano, «che dalla coltura più che dalla vita reale traeva il suo più sostanziale alimento, perché fuori di quella la patria non aveva anche altra realtà»<sup>12</sup>. I contenuti del diritto pubblico, per un tale ordine d'idee, dovevano farsi derivare dall'adesione rigorosa a premesse razionaliste o, diremmo noi,

<sup>10</sup> La commemorazione di Giuseppe Pisanelli è compresa nel volume *Discorsi parlamentari di Silvio Spaventa pubblicati per deliberazione della Camera dei Deputati*, Roma, Tipografia della Camera dei Deputati, 1913, p. 508 s. Per un richiamo alla suaccennata definizione del diritto vd. G. CAPOGRASSI, *Il ritorno di Silvio Spaventa* (1914), in *Opere*, Milano, Giuffrè, 1959, VI, p. 15.

<sup>11</sup> Ad esempio vd. P. ROSSI, *Trattato di diritto penale*, Napoli, Regina, 1896, p. 306 s.; V.E. ORLANDO, *Principii di diritto costituzionale*, V ed., Firenze, Barbera, 1925, p. 141 ed anche F. GUIZOT, *Histoire des origines du gouvernement représentatif en Europe*, Paris, Didier, 1851, II, p. 15 s.

<sup>12</sup> *La politica della Destra*, cit., p. 141.

dall'ideologia, non dall'uso o dal sentimento collettivo. Buone leggi ed istituzioni apparivano concepibili esclusivamente in accordo con gli enunciati del costituzionalismo liberale.

Per una così netta esaltazione dell'ideologia veniva rifiutata qualsiasi connessione e continuità col passato. Dalla storia del diritto degli Stati preunitari non si sarebbero potuti trarre lumi per la costruzione del nuovo edificio giuspubblicistico. Anche fra i moderati era divenuta dominante l'opinione secondo la quale si reputava necessario seguire modelli di altri Paesi più avanzati nella strada del progresso<sup>13</sup>. Il nostro autore arriva fin ad intendere l'imitazione come un'esigenza indefettibile della storia: «...oggi le nostre leggi non sono tanto il portato dell'attività spontanea di ciascun popolo, quanto il risultato della riflessione scientifica e del lavoro comune dei popoli europei; cosicché è impossibile negare all'esempio una forza e un'autorità, che una volta non avrebbe avuto»<sup>14</sup>.

In quelle stesse condizioni storiche, pertanto, l'introduzione di buone leggi ed istituzioni politico-amministrative veniva ritenuta fattibile solo come azione guidata dall'alto, per opera della parte politicamente più evoluta della popolazione. La formazione degli Italiani ed *a fortiori* l'autogoverno delle moltitudini apparivano, in correlazione, come mete ancora lontane, da raggiungere con un'azione intensa per la diffusione del benessere e della cultura<sup>15</sup>. Con la rinascita civile, confi-

<sup>13</sup> Ad esempio vd. TURIELLO, *Governo*, cit., p. 3 ss.

<sup>14</sup> Il brano riferito è tratto dal discorso *Il primo anno di governo della Sinistra*, in *La politica della Destra*, cit., p. 9.

<sup>15</sup> Per un accenno alla necessità di diffondere cultura e benessere fra la popolazione, come ragione essenziale della civiltà, va menzionato il discorso *Le ferrovie e lo Stato*, pronunciato alla Camera dei Deputati il 24 giugno 1876 (vd. *La politica della Destra*, cit., p. 228). Significativo in proposito pare inoltre il discorso su *L'amministrazione della pubblica istruzione* (Camera dei Deputati, 16 dicembre 1881). Con richiamo al noto detto di Massimo D'Azeglio l'autore osservava: «Rifare gli Italiani significava svestirsi del vecchio uomo, e fare di noi degli uomini moderni; il cui pensiero, nutrito di soda e larga scienza, fosse la mente di un grande e libero Stato; il cui cuore, nobile e retto, fosse l'anima di una società vigorosa, civile e morale, dove sia bello e degno vivere» (vd. *La politica della Destra*, cit., p. 302). Va aggiunto che, nella sua prima attività politica, Silvio Spaventa (cfr. *Dal 1848 al 1861 - Lettere scritti documenti pubblicati da B. Croce*, Bari, Laterza, 1923<sup>2</sup>, p. 25 ss.) aveva elaborato una teoria della rivoluzione. Sul tema cfr. CHIODI, cit., p. 169 ss. ed anche P. ALATRI, *Introduzione* alla rac-

dava lo statista abruzzese, si sarebbe riusciti anche a ridonare vigore allo spirito giuridico nazionale, addormentato dopo l'antica perfezione del diritto romano<sup>16</sup>. Ancorché propugnata da uomini della Destra, pare compatibile con un modo di ragionare rivoluzionario una simile pretesa di demandare alla parte più «illuminata» e politicamente «matura» della nazione la funzione storica di educare e dirigere le moltitudini, ritenute ancora arretrate, sulla via dell'ordine razionale di civiltà<sup>17</sup>.

3 - La concezione giuridica di un uomo politico, legislatore ed amministratore, per solito, dipende in tanta parte dalle vicende e dagli interessi del suo tempo. Anche la speculazione teorica viene da lui rivolta ai fini pratici. Questa osservazione vale massime per un'azione di carattere principalmente programmatico, intesa a formare lo spirito di un popolo, mediante la maggiore libertà e diffusione del benessere e dell'istruzione.

Attraverso l'analisi rigorosa dei fatti e l'acutezza della polemica, Silvio Spaventa riusciva però ad oltrepassare i limiti del momento e della ricerca di soluzioni immediate. Di lui, con parole efficaci, Giuseppe Capograssi faceva notare la singolare capacità di farsi strada nelle realtà empiriche e penetrare «nell'anima degli avvenimenti», fino ad attingere le questioni di principio ivi connesse, a cogliere «quel nocciolo di verità che ne è la significanza e il valore duraturo nella storia»<sup>18</sup>. A tanta capacità di penetrazione conferiva poi l'indirizzo proprio, seguito dallo statista abruzzese, isolato, distante anche dall'impostazione di altri rappresentanti della Destra. Gli si attribuisce, come carattere peculiare, una concentrazione financo «umorale» e «disperata» nelle questioni di diritto pubblico; ovvero una maggiore attenzione per gli aspetti giuridici, accompagnata da un'assai inferiore sensibilità ed abilità nella politica quotidiana<sup>19</sup>.

colta di discorsi di S. SPAVENTA, intitolata *La giustizia nell'amministrazione*, Torino, Einaudi, 1949, p. 9 ss.

<sup>16</sup> *Giustizia nell'amministrazione*, in *La politica della Destra*, cit., p. 64 s.

<sup>17</sup> Si può ricordare come sia stato acutamente fatto osservare che denominazioni quali «destra», «conservatori» e financo «liberali» tornassero poco appropriate per il partito derivato dalla vecchia maggioranza cavouriana, al quale apparteneva Silvio Spaventa. Cfr. M. VINCIGUERRA, *I partiti italiani dallo Statuto albertino alla partitocrazia*, Bologna s.d. [ma 1968], Calderini, p. 57 s.

<sup>18</sup> CAPOGRASSI, cit., p. 17.

<sup>19</sup> NIGRO, cit., p. 719 s.

Nel contesto degli scritti e discorsi d'occasione, fra la disamina di affari pratici e correnti, qua e là, sono affacciate idee ed enunciazioni di carattere più generale, talvolta solo per allusione, con riferimenti sommarî, frammentati e sparsi. L'autore spesso accenna a difetti ed aporie insite e connaturali nella stessa struttura degli ordinamenti costituzionali in genere. È da notare, per altro, che non sempre riesce di distinguere nettamente un tale ordine di critiche sistematiche dalla considerazione delle difficoltà più contingenti, connesse alla costruzione del Regno d'Italia. Sintomatici paiono in proposito alcuni passi del discorso pronunciato alla Camera dei Deputati il 4 marzo 1886 sul «pareggio del bilancio». Ivi il parlamentarismo è definito come: «questo mostro che minaccia di divorare le nostre istituzioni». E contestualmente l'autore soggiunge: «Io non so che fenomeno sia questo del parlamentarismo; mi ci perdo dentro a pensarvi: perché, talvolta, mi par che non sia più che un fenomeno di corruzione transitoria e superficiale, che non può intaccare la sostanza del sistema rappresentativo; che anzi questo non potrà se non emergere di nuovo da questa crisi più saldo e vigoroso; ma tale altra volta mi pare una degenerazione proprio irrimediabile di queste nobili istituzioni»<sup>20</sup>.

Per vero, nei singoli contesti non sempre vi è modo di discernere nettamente tra disarmonie contingenti e momentanee, e difetti permanenti di struttura. Appaiono due ordini di considerazioni costantemente paralleli, confusi, intrecciati. Tutto ciò corrisponde ad osservazioni di carattere generale. È noto che una certa forma di Stato o regime politico importa, come condizione indispensabile per esistere e svilupparsi, determinati presupposti etici, sociali, politici, economici. Di dette correlazioni necessarie Silvio Spaventa dimostrava di avere chiara percezione<sup>21</sup>. In ogni caso pare indubbio che dalla ricognizione di particolari incongruenze tra le condizioni storiche di fatto e le enunciazioni di principio sia consentito anche di risalire alle aporie del disegno originario dell'assetto costituzionale. Nelle presenti pagine si fa cenno solo ad alcune delle aporie dei sistemi costituzionali, avvertite nell'opera di Sil-

<sup>20</sup> *Discorsi parlamentari di S. Spaventa*, cit., p. 708 s.

<sup>21</sup> In aggiunta agli altri riferimenti, *infra*, nel testo e nelle note, si può menzionare ad esempio la prima parte del discorso *La politica e l'amministrazione della Destra*, in *La politica della Destra*, cit., p. 28 ss. *passim*.

vio Spaventa, senza pretese di offrire un'esposizione compiuta ed organica in argomento<sup>22</sup>.

4 - Si possono, in primo luogo, richiamare i brani nei quali si rilevano i termini di un'antinomia fondamentale tra due modi d'intendere la costituzione ed il diritto costituzionale. Per una tale antinomia è da riconoscere un nesso con la surriferita concezione del diritto in generale (v. *retro*, al n. 2). Da un lato predomina la pretesa di fare *tabula rasa* di tutto il passato, come disordine ed assurdità, al fine d'instaurare un edificio politico affatto nuovo, secondo schemi dettati dalla ragione. Di contro è avvertito che «uno Stato solido e duraturo non si fonda sulle teorie, ma è un fatto storico che può trasformarsi a grado a grado sotto l'impulso d'idee vive e bisogni reali, ma non può rinnovarsi ad un tratto sopra principî astratti, che non hanno sostrato nella realtà»<sup>23</sup>.

Il passo ora menzionato, riferito dal discorso su «la politica e l'amministrazione della Destra», denota una preferenza, almeno di principio, per la concezione più antica, onde, nel suo significato sostanziale, la costituzione va intesa essenzialmente come risultato di un'evoluzione graduale, noi diremmo anche della prassi. Pare giustificato affacciare un raffronto coi celebri insegnamenti sulla formazione delle istituzioni enunciati da Vincenzo Cuoco nella sua storia della rivoluzione di Napoli. Va aggiunto che una tale preferenza appare ben radicata nella nostra scuola di diritto pubblico, secondo quanto scritto a proposito, in tempi successivi, da Vittorio Emanuele Orlando<sup>24</sup> e Santi Romano<sup>25</sup>.

Nei fatti, l'instaurazione del regime costituzionale e la fondazione della scienza del diritto pubblico in Italia avvennero in senso davvero opposto ad una formazione evolutiva e consuetudinaria. Si era determinata una frattura netta col passato, se non una rivoluzione, e le nuove istituzioni erano state concepite soprattutto per imposizione immediata

<sup>22</sup> Fra l'altro si tralasciano le questioni circa la riserva di legge per l'istituzione dei Ministeri (su cui vd. MAROTTA, cit., p. 31 ss.) e circa l'opposizione tra libertà d'insegnamento del singolo professore ed autonomia universitaria (*La politica della Destra*, cit., p., 365 s.).

<sup>23</sup> Cfr. il discorso *La politica e l'amministrazione della Destra*, in *La politica della Destra*, cit., p. 29 s.

<sup>24</sup> ORLANDO, *Principii*, cit., p. 145 ss.

<sup>25</sup> ROMANO, *Le prime carte costituzionali* (1907), cit., da *Scritti minori*, I, Milano, Giuffrè, 1949, p. 259 ss.

di principî e modelli recepiti dall'estero. Una prassi cominciò a stabilirsi solo dopo, ma pur sempre legata alle visioni sistematiche, in quanto rivolta a rendere più liberale, parlamentare e poi anche democratico il disegno costituzionale sancito nello Statuto albertino. Nella commemorazione di Giuseppe Massari si legge a proposito delle vicende del 1848: «Il processo delle riforme graduali fu travolto nell'impeto delle idee moderne, comuni oramai a tutta l'Europa, di costituzionalismo e di governo parlamentare»<sup>26</sup>. Il corso degli eventi indusse quindi ad adire la strada delle audaci ed organiche innovazioni statutarie e legislative, rimandando a dopo l'elaborazione subordinata, quasi di consuetudini e convenzioni. Va notato come il nostro autore giustifichi il riferimento continuo quasi ammirato alla legislazione ed alla teoria della Germania con l'osservare che ivi, «come presso di noi, il costituzionalismo non è stato lo sviluppo spontaneo delle istituzioni storiche, ma è l'opera riflessa della società moderna, che non sa adagiarsi in uno Stato dove non abbia la più larga partecipazione, così nella formazione come nell'esecuzione delle leggi»<sup>27</sup>. Secondo le considerazioni precedenti, per quanto concerne il nostro Paese, un tale riferimento alla società pare da intendere non tanto in rapporto alla comunità generale, ordinata con propri presupposti ideali, costumi ed istituti, quanto in relazione alle *élites* dei patrioti e dei dotti, massime se liberali<sup>28</sup>.

<sup>26</sup> Cfr. in *La politica della Destra*, cit., p. 148.

<sup>27</sup> Il passo è riferito dal discorso *Giustizia nell'amministrazione*, in *La politica della Destra*, cit., p. 95. Avverte però il CHIODI (cit., pp. 114, 120 ss.) che il rapporto fra Stato e società in Silvio Spaventa è posto in modo diverso da quanto enunciato dai fautori del *Rechtsstaat* germanico. Questi avevano presente una vecchia società tradizionale, che miravano a giustificare e conservare pure nel nuovo Stato. In Italia, invece, lo Stato di diritto «era nato come la negazione dell'organizzazione esistente e della tradizione sociale italiana» (a p. 114). Allo Stato italiano doveva perciò affidarsi la missione di trasformare, mediante la legge e l'amministrazione, la società nel senso di progresso, libertà, eguaglianza e solidarietà.

<sup>28</sup> È da ricordare che Silvio Spaventa tornava spesso a ragionare della debolezza insita nella costruzione dello Stato italiano, dovuta al distacco ed al disinteresse, quando non all'ostilità, di gran parte delle popolazioni. Si era dimostrato impossibile costituire un partito conservatore, poiché alcuni si mantenevano fedeli ai sovrani spodestati e molti, i cattolici osservanti, si attenevano ai comandi della Chiesa. Dall'altra parte, continuavano nell'avversione i progressisti. In proposito si possono menzionare i discorsi: *La politica e l'amministrazione* (vd. *La politica della Destra*, cit., p. 39 s.); *Il potere temporale e l'Italia nuova* (cit., p. 197 ss.); *L'allargamento del suffragio* (cit., p. 471 s.).

Pare giustificato poi considerare se, nel pensiero di Spaventa, il discorso sulle costituzioni nuove abbia a ricollegarsi alla questione più generale della debolezza degli Stati nuovi. Nel discorso del 24 giugno 1876 in materia di ferrovie, vi è un richiamo al celebre insegnamento del Machiavelli sul pericolo di perdersi che corrono gli «Stati nuovi», «che sono deboli». Ivi è aggiunto che «la forza e l'autorità vera degli Stati consiste ...nel rappresentare veramente ed efficacemente gl'interessi comuni; nel dirigere... la società nelle sue vie, non a pro di questa o quella classe, di questo o quell'uomo, ma sibbene di tutti»<sup>29</sup>. A tali parole si può confrontare un'affermazione del successivo discorso sulla «giustizia nell'amministrazione», circa l'esigenza di dare un «fondamento largo» al nuovo «edificio costituzionale», ossia al governo parlamentare (noi diremmo anche alla costituzione sostanziale), con l'estendere la giustizia, l'eguaglianza, l'equità<sup>30</sup>.

5 - Secondo un'acuta osservazione di Capograssi chiara appare in Silvio Spaventa la nozione di un'altra aporia ineliminabile, coesistente agli ordinamenti liberali e democratici, in quanto concerne la «struttura» del governo rappresentativo<sup>31</sup>. Da un lato, nota il filosofo e giurista di Sulmona, la formazione della legge è risultato del voto dei partiti e quindi esito di lotta, dissenso, passione. Di contro vi è necessità di giustizia ed obiettività, ossia di un'applicazione imparziale della stessa legge pure venuta a formazione secondo spirito di parte. Risolvere una siffatta contraddizione, è *condicio sine qua non* per lo Stato moderno e soprattutto per la democrazia.

In quegli stessi termini è da discernere implicita anche la ricognizione preziosa di un momento di verità. Occorre, per altro, proseguire nella riflessione proposta da Capograssi. Pare che la suaccennata contraddizione dall'atto dell'applicazione vada fatta risalire alla stessa struttura della legge. Per vero, come osserva il teorico della Destra, in un ordinamento di tipo legislativo (noi diremmo «ordinamento chiuso») l'amministratore non deve avere la potestà di supplire con proprie decisioni «creatrici» alla mancanza delle statuizioni normative. Secondo il principio che presiede a detti ordinamenti, la «volontà individuale» dei tito-

<sup>29</sup> *La politica della Destra*, cit., p. 233.

<sup>30</sup> *La politica della Destra*, cit., p. 95.

<sup>31</sup> CAPOGRASSI, cit., p. 18 s.



lari degli uffici amministrativi «deve cessare di essere individuale, deve diventare pubblica anch'essa; pubblica in questo senso, in quanto si faccia reggere da norme e regole note al pubblico, e non dall'arbitrio del singolo io»<sup>32</sup>.

Ancorché derivante nel suo nascere da volontà, e magari ispirazione, partigiana, per esistere con la sua propria natura, la legge deve assumere certi caratteri e requisiti, tanto da poter operare come grandezza distinta, oggettiva, indipendente anche dalla volontà di chi l'abbia posta in essere. Si può parlare di legalità, in senso sostanziale, quando le statuizioni legali corrispondano ad un minimo di misura certa e razionale, così da riuscire sufficienti a vincolare la volontà concreta della pubblica amministrazione. Questa affermazione non comporta affatto di riconoscere al legislatore una sua facoltà di sostituirsi all'amministrazione con la figura delle «leggi-provvedimento», ossia di atti sostanzialmente amministrativi pure se rivestiti di forma legale<sup>33</sup>. Come già visto, il teorico della Destra ravvisa nella legge un criterio adeguato di giustizia, eguale misura, imparzialità e pur equità, e non uno strumento di azione immediata.

Alla riaffermazione vigorosa del principio di legalità è da ricollegare l'insistenza, dimostrata dallo statista abruzzese, nel propugnare la necessità di emanare regolamenti, ai fini di attuare ed integrare ogni legge. Egli sosteneva che l'amministrazione doveva sempre procedere secondo un complesso di regole normative generali ed astratte sì, ma sufficientemente precise e compiute, tali da non lasciare disposizioni cosiddette «in bianco». È interessante, in proposito, come secondo il no-

<sup>32</sup> Il passo è tratto dal discorso *L'amministrazione della pubblica istruzione*, in *La politica della destra*, cit., p. 308. In quanto concerne il potere giudiziario, va ricordato che, secondo quanto riferisce il FILOMUSI GUELFi (cit., p. 62), Silvio Spaventa aveva anche pensato, nel periodo di preparazione della legge sulla giustizia amministrativa, di proporre l'introduzione di un potere giudiziario di tipo pretorio, «normativo», al fine di accordare una garanzia a quegli interessi non considerati dalla legge sul contenzioso del 1865. Si sarebbe trattato di una potestà residuale, integrativa di lacune, utile ad estendere la garanzia dei diritti.

<sup>33</sup> È da menzionare, in proposito, una trattazione in cui appaiono enunciate le concezioni liberali diffuse fra la prima e la seconda delle guerre d'indipendenza nazionale. Vd. D. SORIA DI CRISPANO, *Corso completo di diritto pubblico generale*, Torino 1850, I, p. 417 ss. (Ivi era sostenuto che ogni statuizione della legge deve assumere una misura di previsione intermedia fra l'atto particolare concreto e la disposizione troppo astratta e generica).

stro autore anche nell'ordinamento inglese era da ritenere sostanzialmente soddisfatta l'esigenza di porre statuizioni regolamentari. Queste erano da considerare esistenti nei fatti, ancorché indistinte quanto alla forma ed incorporate nelle leggi, le quali perciò risultavano più estese, minuziose, specificate, che nei Paesi del Vecchio Continente<sup>34</sup>.

6 - Un'altra questione appare connessa alle affermazioni della necessità di chiare statuizioni per l'attività amministrativa, ossia della funzione della legge come garanzia di certezza e limite dei pubblici poteri.

Nel discorso sull'autonomia universitaria, pronunciato alla Camera dei Deputati il 25 gennaio 1884, è da segnalare il brano seguente: «Chiunque ha pratica dell'arte d'interpretare le leggi sa quanto sia difficile l'interpretazione, allorché nella legge sia espresso un principio generale, che, poi, o oltrepassa la portata dell'applicazione possibile della materia a cui si riferisce, o è contraddetto dalle disposizioni positive della legge stessa. Perciò, è stato sempre condannato il sistema d'introdurre nella legge enunciazioni di principî generali»<sup>35</sup>. Ancorché riferita all'ordinamento statuario, ove non si faceva questione di disposizioni formalmente costituzionali o «superprimarie», una tale osservazione di Silvio Spaventa torna ancor oggi appropriata. I problemi da lui considerati attengono non già alla differenza di efficacia formale, quanto alla tecnica di redazione legislativa ed ai caratteri delle proposizioni normative. Per vero, com'è noto, i testi costituzionali «superprimari» abbondano di enunciazioni di principio, clausole generali, espressioni indeterminate ed elastiche.

Un simile insegnamento pare si possa riproporre anche per la nostra Costituzione. Ad esempio, in quanto concerne i rapporti fra la proposizione generica dell'art. 2 e le statuizioni attinenti ai singoli diritti e doveri fondamentali, risultano affacciate due spiegazioni contrarie. In un primo senso, l'enunciazione circa il riconoscimento e la garanzia dei diritti inviolabili dell'uomo viene intesa come una «clausola aperta», applicabile ad ogni possibile figura ipotetica ed eventuale di libertà, quan-

<sup>34</sup> Chiare sul punto appaiono le considerazioni in una replica di Silvio Spaventa al Ministro Baccelli (alla Camera dei Deputati, il 17 dicembre 1881), dopo il discorso sull'amministrazione della pubblica istruzione (vd. *La politica della Destra*, cit., p. 333 ss.). Per altri riferimenti ed osservazioni cfr. MAROTTA, cit., p. 173 ss. *passim*.

<sup>35</sup> *La politica della Destra*, cit., p. 347.

d'anche non compresa nel successivo catalogo dei diritti fondamentali espressamente indicati<sup>36</sup>. Di contro si esclude che lo stesso art. 2 valga ad aggiungere nuove situazioni giuridiche soggettive, indefinite ed interminate, oltre quelle espressamente contemplate nelle disposizioni della parte prima della stessa carta costituzionale<sup>37</sup>. In particolare si avverte che dalla ricerca di pretesi nuovi «diritti» non previsti testualmente potrebbero financo conseguire «delle insanabili antinomie con altre norme costituzionali»<sup>38</sup>.

È da osservare poi che non solo le statuizioni preliminari, ma pure gran numero delle proposizioni incluse nell'elenco delle libertà e dei diritti fondamentali derivano da tentativi di fissare in appositi testi principî generali<sup>39</sup>. Anche per questi potrebbero insorgere controversie tra fautori di opposte interpretazioni, in senso «restrittivo» ed «estensivo», in quanto sia dato di desumere altri diritti non enunciati come «necessariamente conseguenti a quelli costituzionalmente previsti»<sup>40</sup>.

7 - Pare interessante richiamare la posizione di Silvio Spaventa nelle dispute intorno all'allargamento del suffragio. È noto che egli si era, più volte nel tempo, dichiarato contrario alle richieste di rendere partecipi alla formazione del potere legislativo categorie di persone ritenute ancora impreparate. Merita di ricordare soprattutto i motivi invocati contro la notevole estensione del numero degli elettori voluta dal Depretis nel 1882. Tali motivi risultano esposti in un frammento di discorso dello stesso anno, rimasto allora inedito e pubblicato postumo<sup>41</sup>.

<sup>36</sup> Cfr. A. BARBERA, in *Commento alla Costituzione*, a cura di G. Branca, *sub* art. 2, Bologna e Roma, Zanichelli - Il Foro Italiano, 1975, p. 80 ss. P.F. GROSSI, *Introduzione ad uno studio di diritti inviolabili nella Costituzione italiana*, Padova, Cedam, 1972, p. 172 ss. ed altri riferimenti in A. PACE, *Problematica delle libertà costituzionali — parte generale*, Padova, Cedam, 1985, p. 3.

<sup>37</sup> In tal senso si cfr. P. BARILE, *Diritti dell'uomo e libertà fondamentali*, Bologna, Il Mulino, 1984, p. 54 ss.; PACE, cit., p. 3 ss. *passim*.

<sup>38</sup> A. PACE, cit., p. 3.

<sup>39</sup> E. BETTI, *Interpretazione della legge e degli atti giuridici*, Milano, Giuffrè, 1949, p. 209 s.

<sup>40</sup> BARILE, cit., p. 56.

<sup>41</sup> Il suddetto frammento fu pubblicato da Raffaello Ricci col titolo *Uno scritto inedito di Silvio Spaventa*, nei «Rendiconti della R. Accademia di scienze morali e politiche di Napoli», gennaio-febbraio 1899. Fu ristampato, preceduto dalle note illustrative dello stesso Ricci, in *La politica della Destra*, cit., p. 461 ss.

Il teorico della Destra aveva giudicato improvvida ed irrazionale quell'estensione, non tanto per il numero dei nuovi elettori, quanto per i travisamenti allora compiuti nella concezione del diritto elettorale. La critica quindi oltrepassa e di molto gli aspetti più contingenti della polemica del tempo, per risalire alle ragioni prime del diritto elettorale. Preliminare è l'assunto secondo il quale si tratta di un diritto pubblico, non di un diritto privato individuale. Riescono perciò insufficienti a fondare quel diritto, qualità propriamente individuali, come il sapere leggere e scrivere, od altre cognizioni ed esperienze tecniche. Né l'avere offerto buona prova nel governare se stessi, «darebbe il diritto di partecipare al governo degli altri». Occorre invece ricercare un fondamento diverso, «sopra l'abito di una volontà capace d'intendere e d'operare il bene altrui, come quello in cui è implicito anche il proprio, cioè il bene pubblico». Nei termini or accennati appare proposta una questione di principio, tale da riuscire distaccata ed indipendente dalle considerazioni temporanee. Va perciò lasciata da parte ogni disquisizione sul fatto se sotto il governo della Destra vi fosse un corpo elettorale animato da spirito di civismo ed attento all'interesse generale<sup>42</sup>. Né sarebbe il caso di evocare le valutazioni dei «padri del Risorgimento», soprattutto se progressisti, i quali temevano che un'estensione «imponderata» e «frettolosa» del voto a persone «imature» avrebbe accresciuto la forza ed il consenso dei «retrogradi», col pericolo d'interrompere il cammino dell'indipendenza e della libertà<sup>43</sup>.

Importa notare piuttosto che, nella loro assolutezza, gli argomenti sopraaccennati avrebbero potuto ritorcersi anche contro ogni tentativo, pure condiviso dallo stesso autore, di seguitare a riconoscere nei requisiti del censo e dei servizi resi allo Stato «condizioni» dalle quali fosse dato di «argomentare una certa attitudine a procurare il pubblico bene»<sup>44</sup>. A rigore, pure contro la richiesta di mantenere un corpo elettorale limitato ai maggiori contribuenti ed ai professionisti dei gradi più elevati, pare giustificato opporre che il sapere ben governare se stessi

<sup>42</sup> In tal senso pare da intendere, pur se non privo di critiche, per esempio A.C. JEMOLO, *La crisi dello Stato moderno*, Bari, Laterza, 1974, p. 47 ss.

<sup>43</sup> Vd. *supra*, alla nota 5.

<sup>44</sup> Il passo è desunto dalle «Notizie illustrative» premesse da Raffello Ricci alla pubblicazione del frammento di Silvio Spaventa su *L'allargamento del suffragio*, in *La politica della Destra*, cit., p. 465.

non valga a conferire un «diritto di partecipare al governo degli altri». Del pari potrebbe obiettarsi che, anche per i ceti abbienti, l'interesse individuale è «spesso in conflitto con l'interesse comune»<sup>45</sup>.

Nella stessa polemica contro le riforme elettorali del Depretis appare toccato un limite, ovvero una contraddizione radicale, degli ordinamenti liberaldemocratici. Si tratta della differenza incolumabile tra le qualità razionali richieste, di principio, per la partecipazione alla gestione della cosa pubblica ed i caratteri comuni dell'uomo reale, come enunciato in tempi più prossimi in un noto insegnamento. Georges Burdeau ha dimostrato che, nei regimi occidentali, l'attribuzione dei diritti politici ai componenti della comunità nazionale era avvenuta in considerazione non già del popolo inteso nella sua realtà sociologica, ma di un paradigma ideale ed astratto di essere umano perfetto: il «cittadino»<sup>46</sup>. Più propriamente, «il cittadino non è l'individuo tutto intero con il suo egoismo, i suoi appetiti, la sua cecità intellettuale di fronte agli interessi permanenti della collettività. È l'uomo illuminato dalla ragione, liberato dai pregiudizi di classe e dalle preoccupazioni inerenti alla sua condizione economica, capace di pronunziarsi sulla cosa pubblica facendo astrazione dalle sue preferenze personali»<sup>47</sup>. Secondo lo studioso francese, l'allargamento del suffragio portò sulla scena politica la realtà dell'uomo *situato*: «l'uomo concreto, definito non dalla sua essenza o dalla sua parentela con un tipo ideale, ma dalle particolarità proprie della situazione contingente in cui si trova»<sup>48</sup>. Viene così rivelata «la disparità tra la nobile statura del cittadino», archetipo immaginario, e la situazione effettiva dell'uomo reale, vincolato dall'ambiente»<sup>49</sup>.

8 - Con la riflessione sul principio della responsabilità politica ministeriale, lo statista abruzzese viene a toccare l'essenza del governo parlamentare e la ragione del regime costituzionale di origine liberale. Egli aveva avvertito la contraddizione nella pretesa di conferire ai rappresen-

<sup>45</sup> *L'allargamento del suffragio*, in *La politica della Destra*, cit., p. 468.

<sup>46</sup> Nel testo è richiamato il noto insegnamento del BURDEAU, *La democrazia*, trad. it., Milano, Comunità, 1964, p. 19 ss. *passim*. Per un'anticipazione vd. C. SCHMITT, *Dottrina della costituzione*, trad. it., Milano, Giuffrè, 1984, p. 272 ed anche 332 s.

<sup>47</sup> BURDEAU, cit., p. 20 s.

<sup>48</sup> BURDEAU, cit., p. 25.

<sup>49</sup> BURDEAU, cit., *loc. ult. cit.*

tanti della nazione il duplice ufficio: e d'investire come governanti uomini di propria fiducia; e di chiamare gli stessi uomini a rispondere del loro operato<sup>50</sup>. La confusione è insita nell'assetto del governo parlamentare come autentico governo di partito, posto che maggioranza e ministero sono legati nella solidarietà della comune associazione<sup>51</sup>. A ciò si ricollega l'assunto secondo che, «data questa nostra egoistica natura umana, le cui leggi sono immutabili», riesce impossibile «che un partito al governo non abusi del potere, che ha nelle mani, in danno e ad offesa degli altri»<sup>52</sup>. Né appare serio configurare «come rimedio» contro tali abusi ed atti illegittimi del Governo, «la pena di perdere la fiducia della maggioranza, a cui i suoi arbitri giovano»<sup>53</sup>.

Si rileva pertanto un limite, se non un fallimento sia pure solo parziale, del costituzionalismo liberaldemocratico, in quanto tentativo di ottenere una condotta responsabile degli affari pubblici, da parte dei governanti, con metodi e strumenti costituzionali<sup>54</sup>. Risulta confermato che il governo di partito, la sola forma «di governo libero possibile», non offre in sé freni adeguati alla spinta connaturale agli abusi ed al far prevalere, anche ingiustamente, pretese particolari di alcuni. Si affaccia quindi fin la possibilità di una frattura e contrapposizione tra la forma di governo contemporaneo e la concezione dello «Stato di diritto» e dello «Stato civile» tanto propugnata da Silvio Spaventa<sup>55</sup>. Decisiva ap-

<sup>50</sup> In proposito si ricordano i discorsi: *Il primo anno di governo della sinistra* (1887), in *La politica della Destra*, cit., p. 9; *Giustizia nell'amministrazione* del 1881 (cit., p. 95); *L'amministrazione della pubblica istruzione* (cit., p. 336). Un accenno di tenore particolarmente pessimista si nota nel discorso del 1886 su *Il potere temporale e l'Italia nuova* (cit., p. 201).

<sup>51</sup> I fautori del costituzionalismo occidentale ben presto avevano avvertito come nei procedimenti di responsabilità politica vi fosse il pericolo di decisioni determinate dalla forza delle parti politiche in campo, anziché da prove concrete d'innocenza e di colpa. Vd. *Il Federalista*, trad. it., Bologna, Il Mulino, 1980, p. 492 s.

<sup>52</sup> *La politica della Destra*, cit., p. 59.

<sup>53</sup> *La politica della Destra*, cit., p. 94.

<sup>54</sup> C.J. FRIEDRICH, *Governo costituzionale e democrazia*, trad. it., Vicenza s.d., Neri Pozza, p. 27 e *passim*.

<sup>55</sup> Va ricordato che Silvio Spaventa considerava una tale eventualità come una degenerazione patologica, secondo che appare dalla frase seguente: «Un governo, che si riducesse oggi ad essere il potere di un partito contro gli altri, o pretendesse avere altro potere che quello che gli viene dalle leggi, non sarebbe governo moderno, ma un nuovo potere temporale» (cfr. *Il potere temporale*, in *La politica della Destra*, cit., p. 200).

pare infatti la riflessione: «lo Stato cesserebbe di avere la sua ragione di essere, se non dovesse servire che all'interesse del partito più forte, con danno e conculcazione delle parti più deboli»<sup>56</sup>. Una tale contraddizione, in termini più generali, si risolve in un'antitesi tra politica e diritto; tra decisione in concreto ed ordinamento di diritto, sede delle norme di giustizia, eguaglianza, imparzialità<sup>57</sup>.

Di una simile antinomia essenziale il teorico della Destra non mostra di volere trarre tutte le conseguenze possibili. Egli si ferma a studiare soluzioni parziali, intese a delimitare singole «facoltà dell'autorità pubblica», senza fretta e fin rinunciando a progetti di «leggi organiche e generali»; «sibbene col lavoro paziente del tempo e con leggi speciali e molteplici», ordinate per singoli rapporti ed interessi<sup>58</sup>. Tale è la proposta di conseguire la «distinzione essenziale» tra governo ed amministrazione. Quest'ultima doveva venir ordinata secondo la legge; e la legge applicata con giustizia ed equanimità verso tutti<sup>59</sup>.

Poiché si era proposto un fine pratico relativamente circoscritto e fattibile, Silvio Spaventa riuscì ad evitare alcune difficoltà e problemi insiti nelle premesse che aveva accolto. A lui non si poneva quindi la necessità di risolvere la questione fondamentale se, contro la corruzione connaturale al governo di partito, valga in assoluto come rimedio sicuro il restringere il campo delle discrezionalità politiche, con l'aumentare i settori vincolati da disposizioni legislative e sottoposti a sindacato di tipo giudiziario. È appena il caso di ricordare che soluzioni in quest'ultimo senso appaiono ritenute ancora possibili, pure per voci autorevoli<sup>60</sup>. Col concentrare l'attenzione, a volta a volta, in «leggi speciali e molteplici», si riusciva anche ad evitare, almeno provvisoriamente, il problema più generale di definire nell'insieme i criteri e limiti per cui sia dato mantenere, entro uno stesso ordinamento, una disgiunzione sicura tra politica e diritto pubblico positivo.

<sup>56</sup> *La politica della Destra*, cit., p. 63.

<sup>57</sup> Per un accenno in argomento v. CHIODI, cit., p. 178 s. Cfr. anche FILOMUSI GUELFI, cit., p. 53.

<sup>58</sup> *La politica della Destra*, cit., p. 70.

<sup>59</sup> *La politica della Destra*, cit., p. 59 s.

<sup>60</sup> Come esempio nel senso sopra indicato, si può menzionare la concezione secondo che il sindacato di costituzionalità sulle leggi ordinarie va configurato come una specificazione del principio più generale di legalità. Per tutti si ricorda V. CRISAFULLI, *Lezioni di diritto costituzionale*, II, Padova, Cedam, 1984, p. 221 ss.





FINITO DI STAMPARE NEL MESE DI GIUGNO MCMXCII  
NELLO STABILIMENTO «ARTE TIPOGRAFICA» S.A.S.  
S. BIAGIO DEI LIBRAI - NAPOLI



